区域蓝皮书®

BLUE BOOK OF CHINA'S REGIONAL DEVELOPMENT

中国区域经济发展报告

(2011～2012)

ANNUAL REPORT ON CHINA'S REGIONAL ECONOMY

(2011-2012)

主　编／戚本超　景体华

副主编／王　振　游霭琼　魏书华





区域蓝皮书®

BLUE BOOK OF CHINA'S REGIONAL DEVELOPMENT

盘点年度资讯　预测时代前程

☆ 本书揭示了区域联动与统筹发展对于转变经济发展方式的支撑：东部产业有序向中西部地区转移，为产业结构的提升、转型创造了条件。目前东中西部经济出现的增长差，有利于调整期我国经济的“软着陆”，是我国“稳中求进”、深入改革的必要战略路径。本书从五个层面展现了2011年全国一盘棋、区域互补性改革全方位突进的特色。

☆ 2012年，对我国来说，既是一个机遇与挑战并存的年份，也是重大战略突破期的发力年份。一是，以科学的国土空间开发规划为主导，区域将更加注重差异化的策略。二是，在发达国家提出“重回制造业”的国际形势下，我国应抓紧调结构，促转型，打牢实体经济基础，并加大金融改革与创新力度。三是，区域改革将改变经济和社会发展一手硬、一手软的现象。努力探索社会管理创新，将成为各区域改革创新、奋力拼搏的又一大亮点。

·权威机构·品牌图书·每年新版

上架建议：区域经济



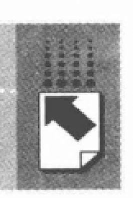
内赠阅读卡

中国皮书网：www.pishu.cn
www.ssap.com.cn

ISBN 978-7-5097-3293-9
定价：69.00元

区域蓝皮书

BLUE BOOK OF
CHINA'S REGIONAL DEVELOPMENT



中国区域经济发展报告
（2011~2012）

ANNUAL REPORT ON CHINA'S REGIONAL ECONOMY
(2011-2012)

主　编／戚本超　景体华
副主编／王　振　游霭琼　魏书华

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



图书在版编目（CIP）数据

中国区域经济发展报告．2011～2012/戚本超，景体华主编．—北京：社会科学文献出版社，2012.5
（区域蓝皮书）
ISBN 978－7－5097－3293－9

Ⅰ．①中… Ⅱ．①戚… ②景… Ⅲ．①中国经济－区域经济发展－研究报告－2011～2012 Ⅳ．①F127

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第065014号

区域蓝皮书
中国区域经济发展报告（2011～2012）

主　　编／戚本超　景体华
副 主 编／王　振　游霭琼　魏书华

出 版 人／谢寿光
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦
邮政编码／100029

责任部门／皮书出版中心（010）59367127
电子信箱／pishubu@ssap.cn
项目统筹／邓泳红
责任编辑／任文武
责任校对／孔　勇
责任印制／岳　阳
总 经 销／社会科学文献出版社发行部（010）59367081　59367089
读者服务／读者服务中心（010）59367028

印　　装／北京季蜂印刷有限公司
开　　本／787mm×1092mm　1/16
印　　张／23.75
版　　次／2012年5月第1版
字　　数／410千字
印　　次／2012年5月第1次印刷
书　　号／ISBN 978－7－5097－3293－9
定　　价／69.00元

北京市社会科学院蓝皮书系列
编 委 会

《中国区域经济发展报告（2011～2012）》
编 委 会

摘　要

"十二五"开局，转变发展方式仍然是区域经济发展的主轴。区域经济的联动与统筹发展则是其实现的基本支撑。东部产业有序向中西部地区转移，不仅为产业结构的提升、转型创造了条件，同时也改变了增长格局。我国已经进入发展方式转变的阵痛期。目前东中西部出现的增长差，有利于调整期的"软着陆"，是我国"稳中求进"、深入改革的必要战略路径。

一个值得高度关注的问题是：全国性战略统筹与进一步改革开放的顶层设计，落实于各区域的一个个国家战略规划，相关方面的改革试验在区域层面深入铺开。2011 年，以下几方面的改革思路，在不同区域的大胆试验，展现出了全国一盘棋、互补性改革全方位突进的特色：①成渝的城乡统筹改革试验；②三江源的生态保护与绿色低碳发展的推进；③粮食核心区的工业化、城镇化、农业现代化"三化"协调发展；④全面推进文化体制改革，增强软实力；⑤加大沿边地区口岸建设，深化开放格局。我国的改革开放进入了一个更为艰巨的新阶段。

2012 年，对我国来说，既是一个危险与机遇并存的年份，同时也是重大战略突破期的发力年份。预计区域发展格局仍将持续，经济整体上将在进与稳的平衡中呈现较快发展。然而改革在重要领域将有新突破，以下三方面的区域改革值得关注：

一是，以科学的国土空间开发规划为主导，区域将更加注重差异化的策略；不同主体功能区形成不同的经济、社会发展目标；对民生的关注与政策实施将力度更大，见效更快、更实。

二是，在发达国家提出"重回制造业"的国际形势下，抓紧调结构，促转型，加强我国实体经济，包括大力发展中小企业，打牢实体经济基础；加大金融改革与创新力度，确保资金投向实体经济等等，我国在这方面的改革任重道远。

三是，区域改革将改变经济、社会一手硬、一手软。2012 年，以民生为本，在加快转型中，努力探索社会管理创新，将成为各区域改革创新、奋力拼搏又一大亮点。

Abstract

At the beginning of the Twelfth Five-year-plan, to change the development mode is still the main axis of the regional economic development. Linkage and co-ordinated development of regional economy is the basic support for its implementation. The orderly transfering of Eastern industry to the central and western regions not only created the conditions for the upgrading and transition of industrial structure; but also changed the pattern of growth. China has entered the throes of change of development mode. The differences of growth in East, central and western regions were conducive to the adjustment of the "soft landing", and was a necessary strategy to the path of maintaining stability and in-depth reform of our country.

A problem worthy of attention: the top-level design of the national strategic co-ordination and further reform and opening up, the implementation of a national strategic planning at the regional, the relevant aspects of the reform experiment at the regional level in-depth spread. In 2011, the following aspects of the reform ideas, bold experiments in different regions, to show the whole country, the characteristics of complementary reforms a full range of plunging: ① Chengdu-Chongqing's urban and rural reform pilot; ② the ecological protection and the advancement of green low-carbon development in the origin of the three Rivers; ③the coordinated development of grain core areas in industrialization, urbanization and agricultural modernization; ④ comprehensively promote the cultural system reform and enhance the soft power; ⑤to increase border regional port construction, deepening pattern of opening up. China's reform and opening up has entered a more difficult stage.

To China, 2012 is both a risk and opportunities of the Year, is also a major strategic breakthrough year. Regional development pattern is expected to continue, the economy as a whole will be in the feed and stable balance and show faster development. However, reform in important areas of breakthroughs, the following three aspects of regional reform worthy of attention:

First, scientific national spatial development plan as the leading, the region will pay more attention to the differentiation strategy; the different main functional areas will form different economic, social development goals; focusing on people's livelihood and

policy implementation will be more intensive and effective.

Second, in the international situation of the developed countries " to return to manufacturing", China should pay close attention to the structure adjustment, promoting transformation, strengthening the real economy, including vigorously developing small and medium enterprises, so as to lay a solid basis of the real economy; increase the intensity of financial reform and innovation, make sure that the funds into the real economy, China's reform in this area still has a long way to go.

Third, in 2012, livelihood of the people-oriented, to explore the social management innovation in the process of accelerating the transition will become another highlight of difference regions struggling in reform and innovation.

前　言

发达经济体与新兴经济体在应对后金融危机上的较力，凸显世界经济大格局的变化。在世界金融危机蹒跚不去，发达经济体主权债务危机使得世界经济复苏遥遥不至，权威智囊正在讨论“全球化的悖论”之时，“入世”10年，经济迅速融入全球化进程的我国，正以一个发展中大国姿态，信步踏进“十二五”。本书通过对2011～2012年区域经济发展的分析与展望，解读在复杂多变的国际环境中，我国是如何在强健自身经济肌体的改革与建设中，以经济“软着陆”应对外需大幅、持续下滑的。

“十一五”期间，我们抓住了世界危机给传统增长方式布下的难以生存的危局，“危”中求“机”，做出了转变发展方式的重大抉择。在这一关键历史拐点上，区域经济作为变革的空间横轴，五年完成了从局部率先发展到区域统筹协调这一重大战略转身。发展的重点布局从东部沿海迅速推向全国不同地区，形成领跑与后续团队衔接有序的动态梯队。这是我国区域经济向前推进的一个重要里程碑。

“十二五”期间，转变发展方式仍然是区域经济发展的动态主轴。担当重任的，依然是那支衔接有序的动态梯队。但是各区域在这一团队中的区位和接序方式则有了很大变化。如果说，东部特区曾是我国改革开放，迈开双腿“走出去”的先行者；而如今，区域经济的联动与统筹发展则是我国深化改革、稳健前行的基石。

区域空间的联动表现为：东部沿海经济区，产业有序向中西部地区转移，为东部地区产业结构的提升腾出了必要的空间，为发展转型、在更高层次上参与国际合作和竞争创造了条件。应该说，这是东部继续发挥引领作用的一步重棋。

与以上联动同时发生的，是增长格局的重要变化。以2011年各省份披露的国内生产总值增长速度来看，增长最快的前10位，除了天津市以外，均为中西部地区。增速在两位数以上的省份中，中西部省份占比超过60%。其中，重庆

的 GDP 增速与天津平齐，排名第一；而最后 10 位中，东部长三角、珠三角、环渤海省份占比却达到 70%。

综合观察：虽然中西部地区的投资和经济增长速度迅速上升，呈现后来居上之势，不过，东部较发达地区在全国经济中所占的份额较大，所以，东部地区经济增长速度放慢预示着我国整个经济的增长速度会有所减缓。我国已经进入发展方式转变的阵痛期。但是，中西部的赶超趋势将有利于调整期的“软着陆”，即在大步转型中，保持经济整体呈现较快、稳定增长。可以说，目前东中西部出现的增长差，是我国“稳中求进”，深入改革的必要战略路径。这一点，不管那些叫喊中国“硬着陆”的预言家是否看得懂，都是现实。

“十二五”期间另一个需要高度关注的问题是：在转变发展方式同时，与企业在国际产业链上的提升相配合，相关方面的改革试验在区域层面顺势铺开。全国性战略统筹与进一步改革开放的顶层设计，落实于各区域的一个个国家战略规划，区域互补性立体改革的全面突进，将使我国在各区域“摸着石头过河”中，继续大步踏进更广、更深层次的改革开放。

可以看到，一些在改革初期没有来得及顾及的问题，一些随着改革深化而凸显的社会矛盾，已经引起高度注意，并纳入进一步改革思路，且在区域层面的改革试验中首先亮相。其涉及范围已远超出经济，覆盖社会管理、环境保护、文化与道德建设等多个领域。特别是深层次，直接关系大多数人利益的收入分配，即利益调整问题，也以经济发展与“共同富裕”作为改革主题逐步提升。

如果说，30 年前的特区改革是点式突进的话，目前，以下几方面的改革思路，在不同区域的大胆试验，展现出了全国一盘棋、全方位整体推进的特色：①成渝的城乡统筹改革试验；②三江源的生态保护与绿色低碳发展的推进；③粮食核心区的“三化”协调发展；④全面推进文化体制改革，增强软实力，助力发展转型；⑤加大沿边地区口岸建设，深化开放格局。我国的改革开放进入了一个更为艰巨的新阶段。

从国际环境来看，2012 年是自 2008 年金融危机以来最不确定，也最难预测的一年。对我国来说，可以预计，这既是一个危险与机遇并存的年份，同时也是重大战略突破期的发力年份。预计 2012 年，中西部加速增长格局仍将持续，但是其两位数高增长地区多将有所下调；东部则将逐步趋稳；经济整体上将在进与稳的平衡中呈现较快发展。然而改革将披荆斩棘，在重要领域有新突破，以下三

方面的区域改革值得关注。

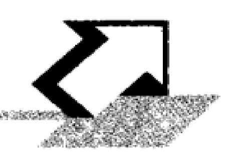
一是，以科学的国土空间开发规划为主导，区域将更加注重差异化的策略；不同主体功能区形成不同的经济、社会发展目标；对民生的关注与政策实施将力度更大，见效更快、更实。

二是，做强实体经济，打牢基础；完善金融体系，做好金融服务。如何在发达国家提出“重回制造业”的国际形势下，抓紧调结构、促转型，加强我国实体经济，包括大力发展中小企业，打牢实体经济基础；如何加大金融改革与创新力度，确保资金投向实体经济；等等。我国在这方面的改革任重道远。然而有一点是值得庆幸的：在加入 WTO 十年后，在全球金融危机的发酵中，发达国家的“金融立国”与“赌场资本主义”，都可以在如何处理实体经济与虚拟经济的问题上，教会我们更聪明。

三是，转型不是经济发展单方面转型，涉及社会发展的方方面面。区域改革将改变经济、社会一手硬、一手软的现象；在深化经济改革的同时，社会管理从理念到制度、法律的配套推进，将使区域改革更上一层楼。2012 年，以民生为本，在加快转型中，努力探索社会管理创新将成为各区域改革创新、奋力拼搏又一大亮点。

为此，本书综合篇特别刊登的两篇文章，即《我国当前国土空间开发格局的现状、问题与政策建议》、《“十二五”时期区域公共投资政策体系建设》，将有助于我们在理论与实践走向上开阔视角。

目 录



BⅣ 长三角与泛长三角

BⅤ 珠三角与南部沿海

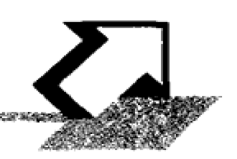
BⅥ 中西部区域

BⅦ 东北地区

BⅧ 大事记

皮书数据库阅读使用指南

CONTENTS





BⅢ Around the Bohai Sea Region

BⅣ The Yangzi River Delta and The Around

B V The Pearl River Delta and Southern Coast

B VI The Mid–Western Region

B.VII The Northeast Area

B.VIII Chronicle Events of Regional Economic Development in 2011

总 报 告

General Report



B.1 “十二五”开局区域经济发展走势的评析与展望

北京市社会科学院区域经济研究课题组*

一 世界经济大格局的变化

（一）进入后金融危机阶段，发达经济体国债危机发酵，经济复苏步履艰辛

自2008年国际金融危机爆发以来，虽然在各国启动政策刺激下，有效缓解了经济的大幅下滑，但是，并未从根子上破解危机。三年多来，其深层次的问题仍在发酵，从希腊，到爱尔兰、葡萄牙，再到西班牙和意大利，欧洲等债务危机国的解困方案迟迟出不了台，美国的债务风险也越来越大。美国政府债务余额已经接近GDP的100%，远远超出60%的国际警戒线；美国政府赤字亦超过了

* 北京市社会科学院区域经济研究课题组成员：景体华、魏书华、杨维凤等；报告主笔：景体华，北京市社会科学院研究员，主要研究方向为首都经济、区域经济。



GDP 的 10%。其实希腊政府赤字也不过 11%，美国的债务困局与欧债五国几乎处于同一个水平。2011 年 8 月 5 日，国际评级机构标准普尔公司宣布，将美国 AAA 级长期主权债务评级下调一级至 AA +，评级前景展望为“负面”。这是美国历史上第一次丧失 3A 主权信用评级。

要解决欧洲经济困局，如果从债务国和欧洲整体出发，首先，需防止本次债务危机国出现债务违约。这需要用欧洲的优质债券买下希腊等国的全部债务，然后再用这些优质债券进行融资。实际上是在欧洲内部实行债务转移，即将债务危机国的风险由整个欧洲国家分担。其次，债务危机国还要实行高强度的紧缩政策，即收缩本国财政支出，整改国内经济结构，削减冗杂体制，逐年扭转国家财政盈亏。虽然这是欧洲债务国的根本出路，但是，在经济增长乏力、失业率偏高、通胀势头明显的情况下，民众的反对浪潮强劲。总之，实行起来困难重重。

再看美国的困局：21 世纪以来，以基准利率长期保持低位，错误地鼓励家庭大量借债购房，由于金融体系缺乏合理监管，最终美国房地产市场泡沫破裂，由次贷危机引发了全球性的金融危机。而危机爆发以来，美国政府以政府名义借债，援助大型金融机构和大型企业，大量支出刺激经济，将原来私人部门的债务危机转移到了政府。美国目前的整个国家负债过高，超过正常承受水平，也处于一种难以解决的境地。

综合观察：经历了几个世纪，堪称具有自我调节能力和稳定秩序的西方发达经济体，已经处于一种多方运筹帷幄，却无治理良策的尴尬境地。应对危机不力反映了政府经济战略和领导力的失败。高失业、高赤字与高债务，由此而引发美国和欧元区民众几乎同时发生信心崩溃。应该说，原来“不可一世的资本主义”现在却在政治和经济两方面都陷入了“望不到头”的困境。

2012 年 1 月第 42 届达沃斯论坛，“大转型：塑造新模式”成了此次年会的主题。全球 100 多个国家、地区的 2600 余名代表，公开提出“反思资本主义”，不仅对现行资本主义制度提出严厉批评，甚至还对“改造资本主义”、“重塑资本主义”进行了认真的讨论。世界发达经济体正面临着一次大转变和大调整。

（二）新兴经济体，开始成为全球经济增长的主导力量

全球化是工业化向前推进的必然产物。20 世纪末，发达国家大力推行全球



化，要求资本、劳动力以及资源要通过畅通的全球市场形成以国际分工为基础的最佳配置。但是，令人意想不到的是：当发展中国家的廉价劳动力和知识技能成就了新一轮资源竞争的情况下，为了获取最大利润，制造业随着资金从发达国家向发展中国家转移。随着制造业的外流，同制造业紧密相关的研发等服务产业也相继外流。结果发展中国家在快速发挥自己的人力资源优势的同时，亦获得迅速发展；而发达国家则普遍面临资金外流、实体产业掏空的问题。发达国家在高福利、债台高筑的情况下，仅靠金融信贷方面的优势，解决过量信贷投资与超前消费引发的金融危机，已经被债券市场挡住：“此路不通”！新兴国家的实体产业在后金融危机时期也成了全球经济复苏的主要支撑力量。这从根本上改变了世界经济格局。

总之，金融危机强化了新兴经济体的作用。虽然在西方发达国家出现重新审视全球化的思潮，美国哥伦比亚大学地球研究所所长杰弗里·萨克斯近日在英国《金融时报》发表了题为《全球化的大败笔》的文章，指出欧美经济当前问题的核心是因为深受“全球化的危害”①，但是，不能不看到的是，发达经济体同时也是受益者，美国受益巨大，每年因全球贸易增加财富 1 万亿美元，占美国经济总量的 10%，相当于每个家庭增收 1 万美元。② 主流学者都不赞同反全球化的观点。世界经济已紧密联系在一起，全球化依然是配置全球资源的最佳手段，任何国家或个人都不可能使历史倒退。各国领导人应该携手，通过制定成功的政策，走出一条应对全球化挑战的新路。应当看到，全球化的主体正日益多元化。后危机时代以多元主体支持的经济全球化趋势还在持续。这一不可阻挡之发展趋势，要求全球化管理也要随之多元化，即：未来全球化将由发达国家与新兴市场国家共同管理，这将使全球化发展进程更加有序，利益分配更趋均衡。

（三）在世界经济格局的大变动中，发达经济体与新兴经济体之间的博弈，将给世界经济缓慢的复苏进程带来诸多不确定性及不稳定性

发达经济体面临两大难题：（1）新自由主义和凯恩斯主义的失效，发达

---

① 《美欧经济困境引发全球化再思考》，2011 年 8 月 30 日《人民日报》。

② 《美欧经济困境引发全球化再思考》，2011 年 8 月 30 日《人民日报》。

市场经济政策体系到了不调整不行的时候了。然而，以变动着的全球经济分工为目标的政策、理论体系的建立与完善，不是短期可以一蹴而就的。当务之急是对自身经济结构进行根本性调整，包括降低政府债务、开放本国服务市场、扩大服务业出口等。（2）适应全球市场分工与资源配置的新格局和来自新兴经济体的竞争，允许国际经济组织反映全球经济权力结构发生的根本性变化。

新兴经济体的崛起及其对全球经济及治理格局产生的影响，是自20世纪冷战结束后世界最具影响力的事件。不仅以美国为首的发达经济体要重新审视现存的国际秩序和价值体系，新兴经济体也需要在变化中确立自己的全球定位。但是，从目前的情况看，金融危机以及紧随其后的债务危机，已经使原来的经济强国力不从心。为了弥补巨大的财政赤字，美国政府和欧盟不得不继续依赖向外国借债；为了经济复苏，美联储不得不继续超发货币，饮鸩止渴。同时，贸易保护主义抬头，并且在汇率问题上大做文章，逼迫人民币加速升值。支持多边贸易体制，抵制贸易保护主义，取得公平的国际贸易环境，调整全球贸易秩序已经提上日程。这势必是一场经济权力、结构与活力上的全球博弈。在这样的博弈中，作为有影响力的新兴大国，我国将面临前所未有的应对难题。这是我国崛起必将面临的一场极为严峻的挑战。

二 “入世”10年我国体位的提升以及遇到的新问题

1. “入世”加速了我国的市场化步伐，综合国力显著提高

我国的改革开放，从计划经济向市场经济的转轨，是一次史无前例的大变革。“摸着石头过河”，步履艰难。在加入世贸组织之前，我国改革正在向纵深推进。产业结构的大幅度调整和国有企业的改革重组，造成2000多万名职工下岗待业、国有商业银行呆坏账压力巨大……但是，改革没有回头路。就是在这种情况下，我们大步地走进了世贸组织。

加入WTO，就要严格履行对WTO的承诺，接受一整套世贸规则。这意味着我们必须改变国内不适应的经济制度以及相应的体制、机制。为此，我们在执行WTO框架规则，适应新的国际环境的同时，也以新的思路，以惊人的耐力与执著，成功应对了各种挑战，顺势加速了改革与对外开放的深化步伐。应该说，按



照世贸规则的要求推进改革，成了推动市场经济逐步完善的加速器。请看以下几方面的工作和变化。

（1）为了履行进一步对外开放的承诺，10 年来，我国逐步扩大了农业、制造业和服务业的市场准入，服务贸易开放部门达 100 个，接近发达国家的开放水平；全面放开了外贸经营权，降低了外资准入门槛。同时也降低了关税与非关税限制水平。我国平均关税水平由 15.3% 下降到 9.8%，已经大大低于发展中国家的平均水平。①

（2）加大力度完善法律法规。10 年来，一是制定实施了市场经济必备的《反垄断法》；二是健全了知识产权法律保护体系；三是为适应全球资源配置，系统修订了外商投资法律，统一了内外资企业的所得税；四是规范原有的法律、制度：中央政府部门共清理和修改了各种法律法规和部门规章 2300 多件，地方政府共清理 19 万多件地方性法规和政策。② 应该说，这是从法律高度规范境内经济主体的市场经济行为，使之与世界经济接轨。

（3）加大了金融体制的改革力度，建立健全多层次多种形式并存的投融资体系。与此同时，积极推动了外汇体制改革，扩大了人民币的跨境使用，以逐步实现人民币资本项目可自由兑换。

这些市场经济方向明确的改革开放措施，得到世贸组织的高度评价。可以看出，“入世” 10 年来，是我国发展社会主义市场经济的重要的机遇期，不仅仅促进了我国国际经贸交流，同时标志着中国改革开放进入了全方位、多层次、宽领域的新阶段。

10 年来，我国国民经济实现了快速稳定的持续增长。国内生产总值从 2001 年的 11 万亿元增至 2011 年的近 47 万亿元，年均增长约 10%。按照汇率计算 GDP，我国占世界总量比重逾 9%③，世界排名跃升到第 2 位，综合国力上了一个大台阶。我国人均国内生产总值从 2001 年的 1038 美元上升到 2011 年的 5548 美元，人民生活水平得到明显改善。

---

① 2011 年 11 月 17 日中央电视台《新闻联播》。

② 王超：“中国与 WTO 的未来 纪念中国加入世界贸易组织十周年学术会议”致辞，2011 年 9 月 16 日，来源：商务部网站。

③ 新华社记者刘云飞：《中国入世 10 年“世界观”》，2011 年 11 月 7 日《参考消息·北京参考》。

2. 我国“入世”加快了经济全球化的进程；促进了全球贸易，不仅出口商品物美价廉，为国外消费者带来实惠，还给交易国经济输入了活力

十年的执著，我国经济已经通过与全球产业链接轨而融入世界。到目前为止，我国有900多种产品在国际市场份额居首；我国的市场经济地位已经得到81个国家的认可。

同时，我国也成为全球“促贸援助”活动积极参与国，助援涉及120多个国家的2200多个项目；给予41个最不发达国家部分商品零关税待遇，成为他们最大的出口目的国。从2011年至2015年，我国还将为发展中国家援建200个清洁能源和环保等基础设施项目；对同中国建交的最不发达国家97%的税目的产品给予零关税待遇。①

2010年底，国际货币基金组织对我国经济首次进行量化分析后指出：中国与外界的贸易与资本流动，通过不同渠道影响着其他国家的经济增长。② 下面的统计数据则十分清楚地描述了我国与他国经贸活动取得共赢的效果。

（1）2001年的国际贸易总量为12.65万亿美元，2010年为30.38万亿美元，增长逾140%；我国货物贸易进出口规模从2001年的5098亿美元增长到2011年的近3.6万亿美元，增长6倍。在这一进程中，我国从对世界贸易总量4%的贡献量，提高到10%以上，成为世界第一大出口国和第二大进口国。在出口额高于进口额的情况下，近年来，我国更加注重贸易平衡。从2009年至2011年，贸易顺差已经连续三年持续收窄。

（2）10年来，中国总计从海外进口达8.5万亿美元③，即年均进口7500亿美元的商品，相当于为贸易伙伴创造了近1800万个就业岗位。预计在促进内需、进口强劲、贸易逐步平衡的趋势下，我国市场吸引力会不断增强，这将给贸易伙伴国带来更大的贡献。④⑤

（3）10年来，我国累计吸收外资超过7000亿美元，建立了34.7万家在华

---

① 2011年11月17日中央电视台《新闻联播》。

② 新华社记者刘云飞：《中国入世10年“世界观”》，2011年11月7日《参考消息·北京参考》。

③ 胡主席G20讲话。

④ 2011年11月17日中央电视台《新闻联播》。

⑤ 新华社记者刘云飞：《中国入世10年“世界观”》，2011年11月7日《参考消息·北京参考》。



投资企业，成为全世界吸收外商直接投资最多的国家之一。在华外商投资企业累计汇出利润2617亿美元，年均增长30%。[①]

（4）在利用外资的同时，我国对外投资合作步伐亦逐步加快，对外直接投资从10年前的不到10亿美元，增长到2010年的近600亿美元。[②] 根据联合国贸发会议《2011年世界投资报告》，2010年中国对外直接投资占全球当年流量的5.2%，位居全球第五，首次超过日本、英国等传统对外投资大国。[③] 我国对外投资企业聘用所在国员工近80万人，每年为当地纳税超过100亿美元。[④] 中国的对外投资正在为许多国家的经济复苏和发展起到促进作用。

（5）在金融危机中，我国经济的快速增长已经成为全球经济复苏的重要引擎。2009年和2010年，中国对全球经济增长的拉动作用均超过了50%。[⑤] 世贸组织前总干事素帕差在他的《中国和世贸组织》一书中指出：“一个成功向相对富足和公开的社会过渡的中国既是对其他国家的鼓舞，也将成为拉动世界经济的火车头。”

美国约翰·霍普金斯大学高级国际问题研究院教授鲍泰利指出：中国经济在加入世贸组织后获得了惊人发展，创下了“经济奇迹”。中国已成为影响全球经济增长和商品市场的最重要因素。与此同时，世界经济也从中国经济发展中获益良多，中国是全球经济增长的重要引擎。

3. 遇到的新问题

（1）贸易保护主义的新特点。在抗危机中，有些国家重新拾起贸易保护主义的大棒。我国作为世界第二大贸易国，对于这方面的深层次变化不能不引起高度重视。

加入世贸组织以来，随着外贸流的迅速增大，我国与其他国家的贸易利益冲突加大的趋势越来越严峻，已经连续多年成为国外贸易保护措施的首要目标国。

---

① 新华社记者刘云飞：《中国入世10年“世界观”》，2011年11月7日《参考消息·北京参考》。

② 新华社记者刘云飞：《中国入世10年“世界观”》，2011年11月7日《参考消息·北京参考》。

③ 王超：“中国与WTO的未来 纪念中国加入世界贸易组织十周年学术会议”致辞，2011年9月16日，来源：商务部网站。

④ 新华社记者刘云飞：《中国入世10年“世界观”》，2011年11月7日《参考消息·北京参考》。

⑤ 张意轩、李志伟：《加入世贸组织十年：“中国力量”改变世界经济版图》，2011年10月13日。

2011年，截至12月27日，共对我国发起反倾销、反补贴、保障措施、特保调查等67起，涉案金额59亿美元。[①] 近年来，不仅贸易摩擦的数量多、范围广，而且也表现在这种摩擦正在上升为一种政策和体制上的冲突。随着我国发展方式的转变，在贸易保护主义再次抬头的情况下，我国面临的贸易形势会更加严峻，局面也会越来越复杂。

特别要提起注意的是以下变化：加剧发展方式转变的关键之一是产业转型。反映在外贸上，近年来，在继续保持劳动密集型产品生产和出口优势的同时，出现了两方面的变化。一是劳动密集型产业增值链条向提高核心技术，扩展深加工延伸，增值率得到显著提高：我国从2001年到2010年加工贸易在整个对外贸易中的比重下降了8.5个百分点，而增值率却提升了20.5个百分点；二是科技含量高，具有自主知识产权的新兴产业也开始崭露头角。从2001年到2010年，我国规模以上电子信息制造业收入增长近4.6倍，软件业收入增长17倍，电信业务总量增长近7.6倍。产业转型的步履，使得我国在全球经济链条中的作用，以及国际分工地位都在发生深刻变化。我们与美欧等发达国家的贸易互补性正在向竞争性转化，与某些发展中大国的竞争面也在新领域中不断地扩大。

可以说，以竞争优势为导向的对外贸易发展模式正在悄悄地取代以比较优势为导向的对外贸易发展模式。这是我国发展方式转型的必由之路，代表着我国发展的未来。从贸易角度观察，我国的产业与发达经济体之间的竞争，从市场份额之争转向核心技术之争已经是不争的事实。特别需要提起注意的是，金融危机之后，发达国家已经重视实体经济空心化的不利影响，更加维护高科技产业的独特地位与作用。预计“十二五”我国产业的转型升级，将受到国际贸易保护主义的打压。竞争与贸易摩擦将从集中于低附加值的劳动密集型产品转向高科技含量、高附加值的产品，并从单一的产品向整个的产业链条延伸。外贸形势更趋严峻。

（2）大债权国的尴尬。2010年，我国成为世界上第二大经济体。从实际情况看，中国步入国际债权大国的门槛，要比成长为经济大国的步子更快。2008年9月末，以5850亿美元的持有量，成为世界第一大经济体——美国的最大债权国。2010年6月这一数字突破万亿美元关口；2011年末，我国对美国国债持有量同比有所下降，但仍达1.1万亿美元。

---

① 《全球贸易保护主义抬头 我国应对贸易摩擦形势严峻》，2012年1月11日《报刊文摘》。



1985年美国从净债权国变为债务国。近20多年来，美国债务的不断增加，主要是由于美国不断增长的预算赤字和高额军费造成的。一般来说，债权国与债务国之间，债权国具有可以制约对方的优势地位。然而，目前我们这个债权国却被美国以人民币汇率问题而追逼，似乎美国债务是由我国造成的。在一种特殊的背景下，债务国制约债权国已经形成了一种超乎常理的逻辑。

截至2011年底，我国外汇储备达3.18亿美元，约占全球外汇储备的1/3，位居世界第一。全球前10大储备经济体依次是中国、日本、俄罗斯、中国台湾、韩国、印度、中国香港、新加坡、泰国、马来西亚。仅金砖四国的占比就超过了40%。新兴经济体的全球储备份额总和已经远超50%。在这样一种格局下，发展中的新兴经济体，逐步成为净债权国的主导力量。[①] 然而，另一方面，欧洲经济体出现主权债务危机，美国的主权信用评级也被下调。这反映出全球财富积累的失衡，应该引起人们深深的思索。

实际上，陷入这种不应该有的被动地位的，不仅仅是我国，还有一些新成长为净债权国的新兴国家。学者们称其为“斯蒂格利茨怪圈”。所谓“斯蒂格利茨怪圈”，是指在国际资金循环中出现的一种后发新兴市场国家支援发达国家的资本流动怪圈。其表现为：通过国际产业分工的变化，实体经济向新兴经济体转移；新兴市场国家的贸易顺差和发达国家的贸易逆差在同时增长。新兴市场国家日益增长的经常项目盈余，除了贸易盈余，还要加上发展制造业引进的外资；发达国家持续增长的经常项目巨额逆差，既包括贸易逆差，也包括财政赤字。在一方资金盈余一方缺的格局下，便形成了如下现象：新兴经济体在以较高的成本从发达国家引进了过剩资本后，又以购买美国国债等低收益形式把借来的资本倒流回去。我国以贸易逆差形成的外汇储备购买美国国债，收益率为3%～4%。这些资本回流美国资本市场，再以各种外资形式在华投资，年平均收益率为15%～20%或更高。这种贸易逆差国与顺差国、消费国与生产国之间的不平衡，通过金融链条，已经不仅仅形成了另一种债务国与债权国之间的不平衡，而且进一步造就了一种新的不平等。因为，这种失衡的国际资本循环方式，实际上，是在经济全球化中，美国以其金融霸权的优势，依靠由其控制的现行金融体系，对发展中

① 张茉楠：《全球债权国都姓“新”前10大储备经济体八个“新”》，2010年8月30日《中国证券报》。

国家进行的利益盘剥。

经济体之间进行国际贸易，在商品交换的同时，资金流动必然跟进。在正常情况下，这是两个相互依存的循环过程。1971 年 8 月，美国宣布停止美元对黄金的兑换。布雷顿森林体系崩溃，美元不再需要黄金支持。美元本位制彻底代替了金本位制。由国际贸易所带来的商品和货币循环，由此形成了不平衡且不平等的国际资本循环链条，

新兴经济体和发达经济体之间的这种诡异的国际资本循环链条的形成，是在 1997 年的亚洲金融危机之后。发展中国家吸取了危机中的教训，为了更好地抵御国际游资冲击，以确保国内金融稳定，纷纷将本国企业的贸易盈余转变成官方外汇储备。为了保证雄厚的外汇储备的安全性和稳定性，大多数国家选择将外汇储备投资于发达国家的国债等低收益但相对安全的资产。在这个过程中，美国依靠以美元本位制为基础的国际规则，在 20 世纪后 20 年，赤字不断扩大的情况下，在发行以美元计价的各种金融资产的同时，也发行着以美元计价的巨额国债。美国的债务融资，以“安全性资产”，从债券市场进入各国官方的外汇储备。美国凭借“美元本位制”的特殊优势，不仅将其债务流扩展为国际循环，同时还运用美元贬值，使货币化债务变相缩水。仅 2002 ~ 2006 年，美国对外债务隐性消失额累计就达 3.58 万亿美元;[①] 另一方面，美国又通过对外大量进行长期投资获取巨大经济利益。2008 年，美国公司在中国的直接投资平均回报率为 33%。而新兴发展中国家则毫无察觉地就陷入了“斯蒂格利茨怪圈”。中国作为近年来崛起的最大的发展中国家，也没能从这一“怪圈”中超脱。

到 2010 年底，我国是仅次于日本的全球第二大债权国，美国第一大债权国。短期内，在“美元本位制”难以改变的情况下，我国急需开拓资产经营思路，将单纯的外汇资产转化为主权财富基金，通过采用更为活跃积极的投资管理方式，进行风险资产的最优组合，以获得比目前外汇储备管理更高的回报率。更有权威人士提出，在外汇储备规模已经达到过高水平的情况下，将更多外汇“藏汇于民”，赋予百姓或企业以更多运用外汇的权利，将是一个更好的选择。2010 年，我国对欧洲的直接投资有了积极的增长，达 67 亿美元，比上年翻倍；2011

---

① 张茉楠：《最大债权国与最大债务国的对话》，搜狐财经，2010 年 5 月 19 日。



年末购买英国泰晤士水务公司股份、购买葡萄牙电力公司21.35%股权等已经引起西方各国的注意。但是，我国在欧洲的总体投资仍然远远低于美日等国。正如布鲁塞尔中国研究所权威学者乔纳森·霍尔斯拉赫预计：“如果计入香港，中国自2007年以来的投资可能约为400亿美元，仍然仅占整体投资的1%～2%。”①然而，对以外储为代表的资产管理这一思路转变，将有助于我国在全球合理配置资源，实现国家利益的战略性增值，尽快走出“斯蒂格利茨怪圈”，摆脱新兴债权国的尴尬与困境。

“入世”10年，我国经济迅速融入了经济全球化的进程，并加速了全球产业与贸易格局的调整。作为一个有影响力的发展中大国，在国际环境的深刻变化中，将面临一系列前所未有的新问题、新挑战，包括不理解。德国知名度很高的中国问题专家桑德施耐德就说：“一个经济上如此成功的国家，却没有沿着西方民主化进程的道路发展，这引起了人们的忧虑。”②

三　我国区域经济在战略转型中的新思路、新步伐

30多年前，特区曾是我国改革开放，迈开双腿“走出去”的先行者；而如今，应对复杂的国际环境，区域经济的联动与统筹发展又是我国深化改革、稳健前行的基石。

（一）在区域联动中，中西部加速，发展方式整体转型步履加快

转变发展方式，在全球产业分工中，向高科技含量、高附加值延伸。这种变革，是在区域联动中进行的。表现为以下几个方面。

东部沿海经济区，产业有序向中西部地区转移，为东部地区产业结构的提升腾出了必要的空间，为发展转型、在更高层次上参与国际合作和竞争创造了条件。同时，这也是东部先行区继续发挥引领作用的一步重棋。2011年，我国发明专利授权量超过17万件，同比增长27.4%。排名前三位的是广东、北京、江苏，授权量都超过1万件，广东省已经是连续第四年保持全国第一。东部发明专

① 《外电评述：中国趁欧债危机在欧“讨便宜货”》，2012年2月16日《参考消息》。

② 《带着请求而来 中国会答应默克尔吗?》，2010年2月6日《老年文摘》。

利的快速增长，正在国家经济转型中发挥着不可替代的引领作用。

东部各区域产业结构的变化是明显的，以北京、上海为例：将首钢等企业迁出之后，“十一五”末，北京软件和信息服务业的收入已经超过爱尔兰，是印度班加罗尔市的1.5倍。2010年，北京软件和信息服务业实现业务收入2930亿元，其中，软件产业实现业务收入2425亿元，年均增长21.6%。2010年出口13.2亿美元，出口目的地覆盖30多个国家和地区。目前，中国软件业务收入前百家、国家规划布局内重点软件企业中，北京已经占全国的30%左右。软件和信息服务业从业人员41.6万人，总数超过美国的硅谷地区。从产业规模和产业发展资源看，北京已初步成为有世界影响力的软件和信息服务业城市。以如此速度进行发展转型不能不为世界所瞩目。

再看上海的变化：近年来上海淘汰落后产能项目2873个，产值少了1000多亿元，但是工业能源综合利用效率提高5个百分点，单位土地产出率每平方公里提高了13亿元。同时，大力发展新兴战略产业。目前，临港装备、漕河泾化工、长兴船舶、嘉定汽车、张江生物制药、漕河泾电子信息、民用航空7个国家新型工业化产业示范基地，已经构建起上海工业的新骨架。同时，第三产业也有了迅速的发展，占比已达57.9%，其中，特别引人注目的是金融业：证券交易所、黄金交易所、中国外汇交易中心、中国银行间清算中心、中国银联等聚集上海。截至2011年底，上海的金融机构已经多达1136家。挪威、韩国甚至将央行的代表处也开在了上海。最新版的伦敦金融城全球金融中心指数显示，上海已经从最初的30多位上升到现在的全球第五位。世界权威人士认为，未来五年中，在最具发展潜力的国际金融中心中，上海将居第一二位。

2011年11月，上海、江苏、浙江、安徽四地制定了《长三角合作与发展共同促进基金管理办法》，在2012年基金正式设立后试行。该“办法”以产业转移与承接的互动合作，建立长三角加安徽的长效合作机制，加速区域发展一体化进程。显然，一是要围绕长三角地区经济结构战略性调整，统筹推进区域产业分工合作与有序转移；二是通过共建产业园区等有效方式，促进承接地加快发展，推动形成优势互补、错位竞争、互利共赢的产业分工格局。

重要的是，形成这种联动，该“办法”首先是加强规划间的联动，特别是在涉及重大基础设施、产业布局、环境保护和重大平台建设等方面，要与各省份专项规划进行衔接，共同编制和实施相关重点规划。应该说，这是区域产业转移



与承接地的一种更理性、更具有操作价值的合作机制。可以想象，这将进一步全面打造承接地与长三角地区发展相适应的规划体系。可以看出，与安徽皖江城市带规划对接，正当其时。

全国第一个以承接产业转移为主要功能的规划区域，就是安徽沿江城市带：2010年1月12日国务院正式批复《皖江城市带承接产业转移示范区规划》。一年来，土地面积和人口占安徽省一半左右的示范区，实现地区生产总值8224亿元，占全省经济增长的比重超过67%，对全省经济增长贡献率达66.8%。目前，皖江示范区已经打出了品牌，成为安徽省加速崛起的“主引擎”。长三角“3+1”的《长三角合作与发展共同促进基金管理办法》的正式设立与试行，将形成产业转移地与承接地的双赢，这对其他区域将是非常有益的启示。

2010年下半年，《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》（国发〔2010〕28号）出台。这是国家“调结构”的又一重大举措。该“意见”明确提出了有序引导东部产业调整，中西部承接产业转移的6大重点任务、7大重点产业和6方面支持政策。在这一精神指导下，中西部经济区，根据本地区的条件与优势，加快内陆开放型平台建设，有效、有序地承接国际产业和沿海产业转移，培育起自己的具有特色和竞争力的产业集群及国际加工制造基地、服务外包基地，在合理延伸中西部地区产业链条的过程中，优化、提升中西部地区的整体经济结构。

西部唯一的直辖市重庆，高校云集，有着一定的产业基础，是东部产业西移的战略重点区。重庆考虑本土的资源、环境和本土产业的条件，承接东部地区产业转移不盲目。一是理性地制定了一系列环境指标，比如：主城区承接转移产业的单位投资强度近期不低于20亿元/平方公里，万元增加值能源耗费不高于1.5吨标准煤；在缺水区域禁止布局耗水型产业。三峡库区和渝东南民族地区单位投资强度近期不低于10亿元/平方公里，万元增加值能源耗费不高于2吨标准煤；等等。这一系列硬指标为重庆发展环境建筑了一道绿色屏障。二是以现有产业为基础，高起点、有选择地承接先进制造、电子信息、新材料、生物、化工、轻工、现代服务业等七大产业。“十一五”时期东部地区来重庆的投资实际到位资金4400亿元，占重庆全市的77%，仅广东、浙江和北京来渝投资即占沿海的50%。在东部产业转移势头十分强劲的情况下，重庆以国家和重庆市政府批准的产业园区为主要载体，形成特色鲜明、错位发展的产业承接基地，将进一步支撑

起重庆有序引进东部产业、带动周边区域发展的新格局。

河南省积极主动承接沿海产业转移，既利用国外资金，也利用省外资金。2010年，实际利用外资60亿美元，增长25%，总量居中部地区首位；实际利用省外资金2700亿元，增长22.6%，双利用成就了河南的突起。据郑州海关统计，2011年，河南省进出口同比增长83.1%。其中进口134亿美元，增长83.5%；出口192.4亿美元，增长82.7%。河南省进、出口增速均高于全国平均水平50个百分点以上；进出口增速仅次于重庆（135.1%）排名全国第2位。其中，承接深圳转移的富士康集团进出口占全省的29%，富士康成为全省进出口大幅增长最主要的推动力。

陕西有高素质的技术人员和职工队伍，且靠近能源和原材料生产基地，所以陕西人十分重视自己作为承接东部产业转移的“价值凹地”的优势。但是，他们的原则是：“‘产业转移’不是对发达地区经济结构的简单复制，承接也不能‘捡到篮里都是菜’，而是要在承接中使陕西的产业升级提挡。”[①] 在这一主导思想指导下，他们根据东部地区产业转移规律，采取有效措施，积极促进行业领军企业与陕西优势资源嫁接。2010年共承接东部产业转移项目752个，实际到位资金1035亿元，占外省区市在陕投资当年到位资金的42%。2010年外省区市在陕西投资领域中，制造业排在了第一位，达到740亿元。

资源大省理性摆脱过分依赖资源的发展模式，另辟蹊径。2011年，山西省投资结构明显优化：非煤产业投资增长了40%，新兴产业投资增长了57%。内蒙古首次将“控制煤炭生产总规模”写入了政府工作报告，将注重点转向大力发展非资源型和战略性新兴产业。结构转型改变着各区域的战略重点，已成不可逆之势。

可以看出，这是一轮螺旋式上升的区域联动。如此运作，既增强了区域经济竞争力，也有力推动了合理区域分工格局的形成。这是全国统一大市场形成、成长的必要阶段；同时亦是加快转变发展方式，改变在国际产业链中的低端地位，迅速提升的有效途径。2011年，在全球经济增速放缓，欧洲主权债务危机深延，国际市场需求疲软的态势下，我国出口增势明显减缓，工业出口交货值同比仅增长16.6%，出口率由上年的13.3%下降到12.2%。但与此同时，两大因素的支

① 《中西部地区代表热议承接东部产业转移》，新华网，2011年3月9日。



撑力明显上升：一是内需增强，2011 年规模以上工业完成销售产值同比增长 27.7%，其中内销产值增长 29.4%；二是工业转型升级内力渐显，全年高技术产业增加值同比增长 16.5%，比全部规模以上工业快 2.6 个百分点。

2012 年 1 月 10 日，第 45 届国际消费电子展（CES）在美国拉斯维加斯盛大开幕，中国企业在消费电子产业中的角色与定位已发生了根本性的变化——从以往的借壳、产品代工，已经通过前沿科技的转化、注入，产品向品牌化、高端化转变。这次国际消费电子展，中国企业展示的不仅仅是向高端国际品牌的努力，还展示了科技的实力以及转变发展方式，走向可持续发展的坚定追求。

与以上联动同时发生的是：全球金融危机阴影尚存，发达经济体主权债务问题缠身，经济复苏趋缓；我国抗通胀，实行紧缩货币政策进行调控。在以上综合性因素的作用下，2011 年经济增长比上年有所放缓，达 9.2%，虽比 2010 年有所回落，但仍明显快于世界其他主要国家或地区：2011 年世界经济增速预计将为 3.8%，其中美国为 1.8%，欧元区为 1.6%；在金砖国家中，俄罗斯为 4.1%，印度为 7.4%，巴西为 2.9%。我国仍处在较快发展状态。

特别值得注意的是，支持上述状态的，是增长格局发生的重要变化。以 2011 年各省份披露的国内生产总值增长速度来看，增长最快的前 10 位，除了天津市以外，均为中西部地区。中西部地区表现令人振奋，增速在两位数以上的省份中，中西部省份占比超过 70%。而最后 10 位中，东部长三角、珠三角、环渤海湾省份占比却达到 70%；最后三位垫底的是我国经济最发达的三个地区：浙江、上海和北京。但是，中国科学院发布的《中国科学发展报告 2011》，对中国各地区的国内生产总值按质量内涵进行排序，北京、上海、浙江、天津和江苏却位列前五，从科学的角度评价了地区转型的效果。

综合观察之，在转型中东部地区一些重要省份的经济增长速度开始放慢。虽然中西部地区的投资和经济增长速度迅速上升，呈现后来居上之势，不过，东部较发达地区在全国经济中所占的份额较大，所以，东部地区经济增长速度放慢预示着我国整个经济的增长速度有所减缓。我国已经进入发展方式转变的阵痛期。但是，中西部地区经济发展速度的这种赶超趋势将有利于调整期的“软着陆”，即在大步转型中，保持经济整体较快、稳定增长。可以说，目前东中西部出现的增长差，是我国“稳中求进”、深入改革的必要战略路径。这一点，不管那些叫喊中国“硬着陆”的预言家是否看得懂，都是现实。

（二）区域改革开放进入逐步深化、全方位调整过程

在转变发展方式同时，与企业在国际产业链上的提升相配合，相关方面的改革试验在区域层面顺势铺开。全国性战略统筹与进一步改革开放要求更加注重顶层设计，但是，这是落实在各区域的一个个国家战略规划中实现的。应该说，区域互补性立体改革的大胆探索与全面突进，将使我国在各区域“摸着石头过河”中，不断完善“顶层设计”，继续大步踏进更广、更深层次的改革开放。

如果说，30 年前的特区改革是点式突进的话，目前，以下几方面的改革思路，在不同区域的大胆试验，展现出了全国一盘棋、整体突进的特色。

1. 成渝的城乡统筹改革试验

城镇化是我国现代化必须迈过的一道坎。怎样解决大批农民进城，是一个不能绕过的难题。而承担这项改革试验的，不再是东部，而是中西部的成渝两市。

自 2007 年成渝被批准为国家城乡统筹改革试验区以来，两市的改革稳步推进，在克服传统城镇化的弊端的同时，大胆而扎实的探索实践也取得了初步成效：2010 年底，成都出台户籍改革意见：全域统一户籍；到 2012 年底，城乡居民将全面实现自由迁徙，并享有平等的基本公共服务和社会福利。在这一实现中的体制与机制改革，赋予了更深层的含义：农民进城不以放弃农村宅基地使用权、土地（林地）承包经营权等利益为代价，农民的各项权益不因居住地、职业的改变而受到侵害。这一改革，其意义不仅仅是保护了农民的合法权益，更重要的是改变了两方面的不平等：一是户籍平台上，农民和工人、职员一样，不再是一种身份，而只是一种职业；二是随着这种平等的实现，附着在户籍之上的城乡公共服务和福利的差别与不平等也随之消失。户籍改革是基础性改革，其不仅为城乡居民自由迁徙、城乡生产要素自由流动创造了必要条件，同时，也为协调发展的新型城镇化路径做了最基本的铺垫。但是，从社会公平进程的角度来看，这却是改革开放 30 年来又一重大改革突破。

重庆市在推动经济发展与国家城乡统筹改革试验中，对于如何解决发展带来的拦路虎——收入差距过大问题，提出了相应的政策思路。

国际上通常把基尼系数达到 0.4，作为贫富差距“警戒线”，即意味着居民收入差距超过这一“警戒线”，将会出现社会的不稳定。2008 年亚洲开发银行发表的《亚洲的分配不均》研究报告指出：在 22 个纳入亚行研究范围的国家中，



2004 年中国的基尼系数数值是 0.4725，为最高，已经超过了国际公认的"警戒线"。

2010 年，重庆的基尼系数为 0.438，为此，重庆市提出了缩小收入差距的施政纲领，并通过推进城乡统筹改革试验，努力实现经济增长与民生发展的同步。2011 年，重庆的基尼系数从 0.438 降为 0.421，下降了 0.017 个百分点。虽然下降幅度不大，但是提出的问题却不容回避：在区域的快速发展中，如何既注重缩小收入差距的制度设计，又不损害市场效率，这是进一步深化改革必须破解的难题。

国家统计局 2012 年 1 月发布：到 2011 年末，中国（不包括香港、澳门特别行政区和台湾以及海外华侨人数）总人口 134735 万人，比上年末增加 644 万人。城镇人口占总人口比重达到 51.27%，城镇人口第一次超过农村。同时，实现农村居民收入增速快于城镇 3 个百分点。然而，快速城镇化也必将对城市资源承载力和城市管理提出严峻挑战。在现实巨大的压力下，各地多有探索性的举措，同时，对城镇化步调的"反思"也不乏明见。我国从一个农业大国迅速走上工业化道路，城镇化是这一过程的重要环节。它要解决的绝不仅仅是户籍，重要的还在于农民进入城镇后的就业、教育、医疗、住房、交通、环境、社会保障等方方面面的问题，当然还有留在农村的农民奔小康与权利保障问题。显然，要适应城镇化的快速发展，社会管理体制的改革和创新也必须紧紧跟上。应该说，继经济体制改革之后又一项深刻的社会变革，已经在城镇化探索中拉开了大幕。问题不少，但也只有在这场不断深化的社会变革中，才能逐步破解这些发展中出现的难题。

2. 科学发展的理念与实践：三江源的生态保护与绿色低碳发展的推进

三江源，是我国长江、黄河、澜沧江的发源地，"中华水塔"的称谓，点出了该地区在我国的重要地位：它既是我国淡水资源重要补给地，也是青藏高原生态系统的不可或缺的重要组成部分，在全国生态保护与建设中具有特殊重要地位。

随着 2003 年三江源国家级自然保护区的建立，该地区的生态保护与建设就以国家级的高标准进入实施：2005 年 1 月，国务院批准了《青海三江源自然保护区生态保护和建设总体规划》，总投资 75.07 亿元，计划在 6 年内通过还草还林、水土保持、人工增雨、生态移民等措施，对保护区内的生态环境进行综合治

理，2009 年 10 月又出台了《关于探索建立三江源生态补偿机制的若干意见》。国务院总理温家宝 2011 年 11 月 16 日主持召开国务院常务会议，决定建立青海三江源国家生态保护综合试验区。试验区包括玉树、果洛、黄南、海南 4 个藏族自治州，21 个县和格尔木市唐古拉山镇。

综合试验区的核心目标，跳出了以往单纯生态保护思路，吸取了 2003 年以来该地区基层政府与牧民不断探索的实践和经验，特别是玉树震后重建的思索，进一步将草原植被保护和恢复与提升集约化水平，转变农牧业发展方式；加强基础设施建设，推进游牧民定居；加快发展社会事业，大力提高该地区群众的生活水平统一起来。同时又要在尊重传统文化基础上，注入现代环境保护的理念，使原有的高原民族特色生活方式在现代化过程中，既有提高，又得以延续与发展。要完成这一目标，生态保护体制与机制创新，显然是当务之急。这种全面、深入的综合性改革与创新，培育出的将是一种生态保护与现代化建设同步的全新模式。

这里必须说明的是，发展中对三江源的生态保护，绝不能仅仅理解为特例。科学发展观的发展理念已经落实到“十二五”环保规划，确定了 7 项主要污染物排放总量控制指标和 2 项地表水环境质量指标、1 项大气环境质量指标，并进入我国发展的整体目标。“十二五”我国大步进入工业化和城镇化快速发展时期，城镇化率超过 50%，大部分地区工业化开始进入从中期向中后期转变的阶段，在这种快速发展中，将环境容量和资源承载力作为前提条件落实到规划，一是发挥环境保护对经济发展的优化作用；二是强力对经济转型发出先导和倒逼信号。这是在发展中保护，在保护中发展，积极探索代价小、效益好、排放低、可持续发展的环保新道路。不言而喻，这是推动发展尽快进入转型轨道的有力举措，是加快构建资源节约、环境友好型国民经济体系的重要一步。

需要注意的是，和这些目标同时提出的，还有一系列相配套的区域政策和措施。既包括东部产业转型，清洁生产；也明确了中西部承接产业转移，必须规避生态风险，不能污染转移。规划是付诸实施的蓝图，要这使一美好的发展理念逐步变为现实，还有大量艰巨的工作要一步一个脚印地实施。

比尔·盖茨早在几年前就对“以煤炭一半的成本且不排放二氧化碳生产能源”的新技术高度评价，他说，如果他可以实现一个改变人类未来 50 年命



运愿望的话，他会选择“能源奇迹”。未来经济高科技的着力点，将是重点解决人类文明生存问题。科学发展就是我们解决这一难题的具体思路。这些战略实施起来相当艰难，目标也不是短时间可以达到的。但我们仍然义无反顾地付诸行动了。虽然我们还是一个发展中国家，但是，科学发展，毫无疑义是发展的主轴。在这一领域占领制高点，考虑如何在资源有限的条件下支撑我国众多人口，我们不仅从战略上高瞻远瞩，而且已经开始步入了一次转型改革的新长征。

3. 粮食核心区的“三化”协调发展

2011 年 12 月的中央农村工作会议，在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，作为一个迫切需要解决的问题，再一次进行了部署。

加入 WTO 十年，视野扩展，以开放的现代农业的视角，从充分利用国际国内两个市场、两种资源的角度来审视的话，头脑更加清醒，即农业与粮食问题的重要性不容置疑。权威人士认为：粮食，在未来十年的全球资本市场上，就是下一个石油。近年来，随着工业现代化的突进，我国农业占国民经济的比重不断降低，但是，其基础地位和支撑作用则更加强化了。如果从我国的粮食市场供求来看，2003 ~2011 年，我国农业生产稳定增长，粮食连续八年增产。2011 年全国粮食总产量达到 57121 万吨，比上年增长 4.5%。再看：2010/2011 年度全球粮食产量约 23 亿吨，而我国粮食八年增产达到的产量只占到约 1/4；全球每年粮食国际贸易量约 2.5 亿吨，仅相当于我国粮食年消费量的 1/2。[①] 2010 年我国粮食进口量约为 3700 万吨，已占当年世界粮食贸易量的 1/6 左右。以上数字清楚地说明：在全球化日益深入的情况下，我国虽然不可能强求全部农产品完全自给，但是，13 亿人口，农产品供求规模之大，不是可以通过国际农产品贸易得以解决的，特别是粮食。这就决定了，我国任何时候都必须坚持立足国内、基本自给的粮食发展方针。确保粮食安全是我们这样一个发展中的人口大国治国安邦的头等大事。目前，在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，之所以是我国“重中之重”的发展战略，也就不言自明了。[②③]

① 张红宇：《我国大国农业的基本特征与宏观调控》，2011 年 11 月 25 日《人民日报》。

② 江勋：《中国粮食生产严重透支 资源农业安全存巨大隐患》，2011 年 9 月 5 日《理财周报》。

③ 2011 年 11 月 11 日国家发展改革委副主任杜鹰在国务院新闻办公室新闻发布会上的发言。



2011 年 9 月国务院制定的《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》出台，中原经济区正式上升为国家战略。该“指导意见”推出了一个令世人眼亮的主题，就是要积极探索一条不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价的积极探索工业化、城镇化与农业现代化“三化”协调发展的路子。这其中的核心问题是要在现代化提升过程中，稳步解决好粮食、环境和农民问题。所以，中原经济区未来的改革与建设，已经超越了局部问题一个个解决的试验，而是体现了我国进入“三化”共进阶段的显著特征。

在全国主体功能区规划中，“中原经济区”包括河南全省，以及山东、山西、湖北、安徽部分地区，被明确为重点开发区域。总人口约 1.58 亿，占全国人口总量的 11.83%。全区 1.9 亿亩耕地，占全国的 1/10 以上。粮食产量占全国的 1/6 强，是全国重要的粮食生产核心区。但是，该地区却一直属于欠发达地区。国内生产总值约占全国的 1/8，但人均 GDP 却倒数第一。

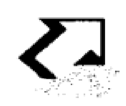
然而，担当起这样一个重要探路者，却有着高屋建瓴的深思与战略者的大气。毫无疑问，要从传统农业向现代化农业体系提升，改变长期落后的状态，没有工业化与城镇化的共促，是难以实现的。中原经济区承担“三化”协调发展的重任，将通过“三化”共进，在加快农业现代化，扎实建立粮食稳定增产长效机制，巩固提升农业基础地位，确保国家粮食安全的同时，走上一条工业现代化，新型城镇化的新路。

但是，“三化”协同共进，以下几个难题却是很难绕开的。以河南省为例。

第一，河南耕地是 1.2 亿亩，人均 1.2 亩。粮食要稳定，必须确保基本农田红线。河南省目前的城市化率只有 39%，比全国低 10 多个百分点。如何保证耕地不流失，以支持粮食稳定增产，又加快工业化、城镇化？人多地少是中原经济区制约“三化”发展的最现实问题。用地矛盾如何解决，关系着“三化”协同共进试验的成败。

第二，“三化”协同共进，我国“粮仓”还要面临农业发展方式转变问题，即从传统农业区，走向现代化农业示范区。

我们必须清醒地看到：在耕地与水资源约束越来越刚化，生态环境压力越来越大的形势下，再依靠以消耗资源来提高产量的传统生产方式推进农业发展，已经走到了尽头。要在目前高基数上保持粮食稳定发展，将是一个巨大的飞跃。粮食生产的长效稳定机制只有建立在新的农业产业体系基础上，才是可行的。其



中，农业科技体系的建设，将是重中之重！2012 年 1 月 1 日发布的“一号文件”，突出强调了加强农业科技的关键作用。可以预计，伴随着以科技发展支撑的新型农业生产体系的建设，以土地承包经营为基础的农业生产组织形式、制度与运行机制都将得到相应的完善和提升。农业和农村的现代化，将是我国复兴的最基础支撑。

第三，三化“共进”，如何解决“资金从哪里来、人往哪里去”的问题，需要具有战略思维的模式创新。中原经济区正在通过以“矿业农庄”模式，进行史无前例的大胆实践。“矿业农庄”是一种新型经济组织形式。关键举措有二：一是将矿区建设成集工矿与农业“果—草—禽”合理分布的综合示范园。这不仅要对矿区分散的村庄进行整合，同时在矿区与农村协调发展的大思路中，矿区建设也理性地步入了保护环境、矿业与农业合理契合，在综合循环中保护、提升环境的宽阔大路。二是对该区的所有成员，包括农民，通过技能培训转变身份，实现集股东、工人、农民等多种身份为一体的转变。这里想解决的，不仅是在采矿业上走出了一条实现新型工业化的路子，同时也期望有效破解城乡二元结构，实实在在地加快城镇化进程。

产粮大省黑龙江，2011 年粮食总产量为 1114 亿斤，首次超过河南，成为全国第一粮食生产大省。预计“十二五”末，该省粮食总产有望达到 1500 亿斤。黑龙江人在生产粮食上很有底气：“如果有条件得到国家的支持，黑龙江要达到 2000 亿斤的产量也是有可能的。”但是在如何实现“三化”共进的问题上，同样面临“土地红线如何保”、“人往哪里去”、“钱从哪里来”、“农业发展方式如何转变”等上述难题。

回顾发达国家的工业化史，英国“羊吃人”的圈地运动给后来国家的警示至今仍然沉重。中原经济区是我国城乡失衡、经济结构性矛盾突出，集中反映着我国发展艰难的典型区域。该区域以工业化、城镇化、农业现代化“三化”协调发展探索新路，不仅对我国东中西各区域将起到巨大的示范作用，也将是我国现代化进程中关键的一大步。在未来的世界经济发展史上，在中国篇中，必将留下重要的一笔。

4. 全面推进文化体制改革，增强软实力，助力发展转型

21 世纪以来，文化发展越来越突出地提上建设与改革日程。进入全球化的国际环境，世界各种思想文化的交流、交融与交锋亦迎面而来。作为五千年文明

古国，我国的文化软实力和国际影响力如何在多层次、多领域的交流中得到强化，既维护本民族的核心价值和文化安全，又在经济大国的崛起中成为一个文化强国，是十分紧迫的任务。

2002 年 11 月，党的“十六大”做出重要战略部署，正式提出要“根据社会主义精神文明建设的特点和规律，适应社会主义市场经济发展的要求，推进文化体制改革。”5 年之后，党的“十七大”从中国特色社会主义经济、政治、文化、社会建设“四位一体”总体布局的高度，进一步提出了深化文化体制改革，推动社会主义文化大发展大繁荣的战略任务。2009 年，在国务院颁布的《文化产业振兴规划》中，不仅将发展文化产业上升到国家战略，且鲜明地提出，文化产业将成为推动经济发展方式转变的战略性新兴产业。2009 年，中国文化产业增加值达到 8400 亿元，占同期 GDP 比重为 2.5% 左右。而“十二五”规划的文化发展目标之一是“实现文化产业增加值占同期 GDP 比重的 5%，即要比 2009 年翻一番”。

9 年的努力，在区分文化的公益性和产业性之后，注销事业单位 4300 多个，而为人民群众提供的基本公共文化服务体系，包括五大文化惠民重点工程——广播电视村村通、乡镇和社区综合文化站、文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋建设等，却如雨后春笋，覆盖城乡，从而极大地缓解了基层群众对文化的渴求。与此同时，推向市场的“经营性”文化教育产业，则在搏击中乘风破浪。当下我国已成为世界第三大电影生产国、第一大电视剧生产国，年出书品种、总量稳居世界第一位。2011 年我国文化产品进出口 199.1 亿美元，同比增长 21.4%，其中，进口 12.1 亿美元，增长 10%；出口 187 亿美元，增长 22.2%；文化产品出口增速高出我国总体出口增速 1.9 个百分点。其中，广东为文化产品出口最大的省份，2011 年平均每天有价值 2000 多万美元的文化产品出口。①

目前，文化已经在国民经济体系中形成一个全新的产业。从产业的发展与经济转型角度考虑，它已经不仅是思想传播与继承的工具，文化所传承的核心价值思想是与新时代的科学技术并进的。其对创新的融合，对促进生产力的提升，以及与之相匹配的系统与组织运营，均有着重要的引领作用。在市场经济的创新发

① 2012 年 1 月 13 日中央电视台《新闻联播》。



展中，文化创意正在成长为一种社会化的创新工具与体制力量，是我国发展方式转型的内在动力。

2011 年 10 月，面对复杂多变的国际形势，国内艰巨的改革、发展及稳定任务，党的十七届六中全会，作出《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》，吹响了建设社会主义文化强国的号角。这是新中国成立以来，第一次以文化改革发展为主题，制定建设社会主义强国行动纲领的党代会。站在新的起点上，以下几方面的理念值得给予更多的关注。

第一，任何一种经济体制和机制，从来就不单纯是物质模式，无一不渗透着那个时代人的精神、文化与价值追求。我国五千年的文化积淀与精髓，将进一步在我国社会主义市场经济体制与机制的完善中，通过与现代精神追求和价值取向的融合，突出中国特色，成就一种生根于中华文化的软实力。在当代西方市场经济制度对于金融危机无良方，而被斥为“过时”资本主义之时，我国的市场经济模式却“一枝红杏出墙来”，引起世界的注视。我国将在未来的征程中，进一步强化中华软实力，使其成为社会主义市场经济不断发展、完善的活力源。

第二，经济发展方式的转型，本身也是一种对发展的价值取向，是将精神、文化层面的追求落实到战略思路，向物质层面活动的转化。全面提高人的科学素质，是创新的活水，是推动我国战略性新兴产业在国际产业分工中不断迈向高端，追求发展方式转轨的原动力。

第三，正因为如此，进一步的改革开放，以及转变经济发展方式，必将同步提高全民族思想道德素质和文化修养、促进人的全面发展。

以上三方面虽说立足于战略层面，但是既不是虚化的，也不抽象。区域诸多举措都是在为以上建设添砖加瓦。可以预见，文化体制改革不仅将有力地推动改革开放在 21 世纪的深化和升华，还将在复杂的国际环境中，强化我国的核心价值体系，力挺我国走出中华民族的伟大复兴之路。

区域深化文化体制改革的行动十分迅速。目前全国已有 20 多个省份提出建设“文化大省”、“文化强省”的目标，力求把文化产业发展成为本地区的支柱产业。2009 年，广东、北京、江苏、山东 4 个省市的文化产业增加值过千亿元。目前，北京的文化产业已经是北京仅次于金融业的第二大支柱产业。

我国的文化产业进入了一个加速发展期。各区域政府重视，社会参与度高，发展速度快，几乎是全面开花。但是，从发展的态势看，却呈现不协调现象：文化企业数目和从业人员的数量，东部地区占了全国2/3左右；文化产业的营业收入，东部地区约占全国的4/5；文化产业增加值，东部占了全国的3/4左右，重现原来经济发展东部高、中西部低的旧格局。

各区域在不断演进的历史变迁中，有着自己长期的文化积淀和记忆。区域文化是区域精神和物质的综合体现。不同区域的文化有着很大的差别性。再加上目前各区域所拥有的资源禀赋、资本、技术、市场条件等差异的存在，所以区域文化产业具体的发展模式应该有着多样化的选择空间，以保留自己的特殊性。

“十二五”期间文化部将加强对区域文化产业发展的统筹规划和分类指导，大力实施差异化的区域文化产业发展战略。在此基础上，通过培育东中西优势互补，将优化产业布局，形成共同发展的局面。可以预计，这将是文化产业具有历史冲击力的又一次大跨越。

这个过程离不开地区之间的互动与联合。十七届六中全会刚刚闭幕，北京、天津、河北、山西、内蒙古五省区市就在北京共同签署《华北五省区市文化发展战略合作框架协议》。协议提出：华北五省区市将建立文化发展联席会议机制；建立三大跨区域文化平台，即文化产业园区平台、文化贸易平台、文化服务平台；五省区市中小文化企业信用将互联互通；文化市场综合管理和执法将联防协作。应该说，这是区域文化产业协同发展的重要起步。“十二五”期间，各区域将结合全国功能区的规划和专项规划，发展区域特色文化产业，进而培育区域性文化产业群。

5. 加大沿边地区口岸建设，深化开放格局

沿边地区是我国的欠发达地区。过去的十几年，与沿海开放相比，有相当的距离，沿边地区的发展也远远落后于沿海地区的发展。但是，当今的沿边开放与发展却展示出改革开放以来更上一层楼的另一番新意。

我国内陆边境地区的边界线全长22800公里，沿边界线分布着9个省、自治区，其中少数民族人口占约50%；接壤国家为朝鲜、俄罗斯、蒙古、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼泊尔、锡金、不丹、缅甸、老挝和越南，达15个。以1992年3月9日《国务院关于进一步对外



开放黑河等四个边境城市的通知》为标志，沿边开放政策正式出台。从20世纪80年代东南沿海率先开放，逐步向沿海、沿江、沿边扩展，这是我国改革开放的递进战略。2001年末，我国加入世界贸易组织，这意味着我国从以试点为特征的局部地区和有限领域的开放，走向面向世贸组织成员的全方位开放。显然，我国沿海、沿江、沿边及东西南北中多层次、多渠道、全方位的对外开放格局，为我国进入WTO后的进一步对外开放，进入一个新的、更高阶段做了必要的准备。

需要注意的是，21世纪以来的沿边开放，已经和20世纪80年代初有所不同。我国周边的相邻合作伙伴，多为经济欠发达国家，在发展上需要我国的帮助和支持。所以，除了双边和多边的跨境贸易迅速发展以外，以"两种资源和两个市场"为主导思想的更为广泛、全面的经济合作，已迅速展开。在沿边开放中，我国在双边关系上逐步从一个资本、技术、管理输入者悄然转为变输出者。

目前，国家战略对接、次区域合作、双边合作等多层次合作平台已经在沿边地区发挥作用。在东北，《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要（2009～2018)》和《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》已经付诸实施。在西北，我国与中亚国家在上合组织框架内，展开了能源、交通、电信、矿产、原材料等多方面的经济合作。在西南，2010年1月1日，中国与东盟十国组建的自由贸易区，正式全面启动。该自贸区占到世界贸易的13%，是一个包括11个国家、19亿人口、GDP达6万亿美元的巨大经济体，是目前涵盖世界人口最多的自贸区，也是发展中国家间最大的自贸区。2011年，东盟已经成为中国企业在国外投资的第一大市场。同时，大湄公河次区域合作项目自1992年起开始实施，经过初期规划、项目选择，现已进入项目实施阶段。泛北部湾等经济合作区也在向前推进。在这样一种大步跨越的态势下，边境进出口贸易总额由1992年的14亿美元增加到"十一五"期末的100亿美元。

在世界经济格局变化、全球秩序大调整的新形势下，沿边开放作为我国与周边国家关系发展的重要桥头堡，日趋重要。2010年国务院、国家发改委在加强西部大开发，推进新疆跨越式发展的意见中明确提出在广西东兴、云南瑞丽、新疆喀什和霍尔果斯、内蒙古满洲里等重点建设开发开放试验区、



特殊经济开发区。中央明确表示，在沿边或内陆地区设立的特殊经济开发区或重点开发开放试验区，可比照东部沿海地区举办经济特区时的经验，实行更特殊的优惠政策，逐步将其建设成为新的经济增长点、开发开放的窗口和示范区。[①②]

即将建设的沿边经济特区属综合性经济特区。在新形势下，在沿边设立功能较强的经济特区，意义重大。从国内的发展来看，在沿边口岸城市先行先试一些重大的改革开放措施，并将通过培育新的增长极，大力度破解沿边发展难题，推动沿边省区，特别是大西北的跨越式发展，实现“兴边富民”；从更广阔的国际层次来看，则是在“睦邻、安邻、富邻”方针的指引下，加大对口岸的建设力度，进一步完善对外开放的战略部署，全面提升沿边开放水平，在确保国家长远利益的同时，为我国下一步战略目标的实现创造一个良好的周边环境。

四　展望

权威人士认为：2012 年是自 2008 年金融危机以来最不确定，也最难预测的一年。

这是中国迎来“龙抬头”的一年，然而，预言中国发展遭遇“硬着陆”，甚至日本将借机重夺世界经济“老二”，都有喧嚣。2011 年 12 月 29 日美国《大西洋月刊》网站以“2012，中国准备好了吗?”为标题，概括了国际诸多媒体对我国新的年度经济走势的担心或疑问。

2012，这个龙年，正如法国《论坛报》，以汉语拼音为标题《WEIJI 2012：挑战和机会》的文章说的那样，对中国来说将是一个危险与机遇并存的年份。我们再加半句：同时也是重大战略突破期的发力年份。

预计 2012 年，上述 2011 年的增长格局仍将持续，但是中西部的两位数高增长地区多将有所下调，东部则将持续上年态势。整体上，经济将在较快

① 2010 年 6 月 29 日，中共中央国务院下发《中共中央、国务院关于推进新疆跨越式发展和长治久安的意见》（中发〔2010〕9 号文）。

② 2010 年 4 月 10 日，国家发改委发布《关于 2009 年西部大开发进展情况和 2010 年工作安排的通知》。



的发展中逐步趋稳。但是，各区域的深化改革与转型，将在以下几个方面加大力度。

（一）在中西部加速的态势下，区域协调发展将以科学的国土空间开发规划进行规范

2011年6月8日，政府网公布了《全国主体功能区规划》（国发〔2010〕46号）全文。这是我国首个国土空间开发规划。按照国土空间合理、高效利用的科学发展思想，功能区的建设将在定向清晰、要求明确的规划思想指导下，逐步强化，即：各地区要根据本身的资源禀赋和比较优势，按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的不同要求，明确不同区域的功能定位，并制定相应的政策和评价指标，逐步形成各具特色的区域发展格局。这一科学发展的主轴，将成为区域确定改革路径，加快转方式、调结构的定力指向。

（1）区域将更加注重差异化的策略。新疆、西藏、青海等地区的特殊支持政策，西部大开发和东北振兴"十二五"规划仍将重点给力；"老、少、边、穷"仍然是差异化的重点支持地区。在区域发展细化的情况下，出台空间尺度更小、精度更高的差别化区域政策，将是必要的。

（2）按照形成主体功能区的要求，区域政策将更加注重产业发展与基础设施建设、社会事业发展布局的合理与配套，对民生的关注与政策实施将力度更大，见效更快、更实。

（3）从完善功能区的角度，区域发展的视角亦将有所扩展，海洋经济、国土整治、流域治理等也将是2012年关注的重点。

（4）在不同主体功能区形成不同的经济、社会发展目标，充分地利用本区域资源优势、发展区域特色产业的格局中，各地区共容、共赢式发展将逐步成为区域协调发展的主旋律。

（二）做强实体经济，打牢基础；完善金融体系，做好金融服务

国际金融危机对发达国家的冲击至今仍在发酵，给世人的教训是深刻而沉重的。在全球经济复苏步履蹒跚，主权债务危机加剧全球金融风险的当口，以美国为首的发达国家回首启动"再工业化"战略取向已经逐步明显。对此，我国的回应战略迅速清晰化，且坚定而沉稳："牢牢把握发展实体经济这一坚实基础，



努力营造鼓励脚踏实地、勤劳创业、实业致富的社会氛围。”2011 年底召开的中央经济工作会议上，为 2012 年实体经济发展定下基调。从 2011 年区域发展的状况分析，以下几方面将是未来的关键点。

1. 强化实体经济升级与转型

2012 年是我国实体经济调结构、促转型的关键之年。

发达国家在国际金融危机中已经意识到实体经济对于一国经济的重要性。所以在规范资本市场，引导资本流向实体经济的同时，提出重回制造业。在这样的国际形势下，我们的调结构，促转型，将更加紧迫。权威人士称其为“生死存亡之道”，极为深切。因为我们只有在加速调结构，大力促转型中迅速提升，才能在发达国家的“再工业化”战略中，取得自己的生存权和发展权。

从区域经济的发展来看，各区域都更加注重从主体功能区建设的角度，来把握这一调整、升级的过程和方向。2012 年，区域的互动，产业的转移，将进一步按照主体功能区的规划进行产业配套和布局。但是，这一过程将更突出培育发展战略性新兴产业，优化其战略布局。同时，微观上将持续强化、深化企业创新能力，即大力推进技术改造、技术创新和质量品牌建设，加强核心技术攻关，加快重大科技成果转化和应用示范工程。为了迅速、有效地跨出“低技术栅栏”，对于与科技进步配套的制度环境、管理环境和社会环境的改革与建设也提上日程。具有区域特色的一个个亮点，将成为我国全力以赴保持实体经济平稳较快增长的根本动力。

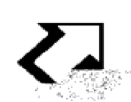
2. 发展中小企业

打牢实体经济这一基础，需要从最薄弱的同时也是最具发展潜力的环节入手，那就是中小企业。

我国中小企业目前已达 1100 多万户，占全国实有企业总数的 99% 以上，创造了我国近 80% 的城镇就业岗位，完成了 75% 以上的企业技术创新，是我国实体经济的最基础的底座。正如权威人士所说的那样：小微型企业是创业者的“出发点”，是原始创新的摇篮，它们集中体现出中国人的创业活力和创造激情，代表着老百姓的致富梦想。同时，它们也是大中型企业的“母体”，是国家整体产业结构的基础和不可缺少的一环。①

---

① 全国工商联：《支招中小企业发展》，2012 年 1 月 17 日《人民日报》。



2011 年，“钱荒”、“用工荒”；人力成本提高、订单减少、出口萎缩……多重因素叠加，实体经济中的弱势群体——中小企业的生存发展遇到相当大的困难。出现这样的问题，说明我国企业实体的最基础的底座不牢固，有着致命的塌陷层，引起多方面的关注。

2012 年，是工业和信息化部开展的“中小企业服务年”。此项活动将以“服务企业、助力成长”为主旨，全方位给力中小企业。展望未来：扶持中小企业将成为做强实体经济的重中之重。其中主要的支力点：一是大力培育战略性新兴产业以及为之服务的现代服务业等领域的中小型、微型企业；二是着力突破包括传统制造业中小型、微型企业融资瓶颈制约；三是综合建设有利于中小企业特别是小型微型企业可持续发展的市场环境、政策环境、法治环境和社会环境。

3. 金融改革与创新

虽说实体经济是本，虚拟经济是末，但是整体来看，我国的金融体系仍处在成长期，为实体经济服务还不能处处到位，急待完善。近年来，在做实体不如搞投机赚钱快的蛊惑下，出现了大量产业资本转化为金融资本，再迅速变脸成为炒楼、炒姜、炒绿豆、炒大蒜等急功近利的投机资本，冲击我国实体经济。这种不良现象，恰恰从一个侧面折射出我国虚拟经济本身存在的问题。

我国正处于工业化的关键转型期。从 2011 年主要指标来看，中国实体产业的国际竞争力、增长份额、进出口的表现，均为世界第一。但是，随着成本上升，各种资源约束、环境约束的勒紧，加上发达国家“重回制造业”的再思考，我国制造业不升级、不转型，便不再有优势地位。然而，实体经济缺少一个处处到位、完善的现代化金融服务体系，是长不大的，也强壮不了的。要脚踏实地做强实体经济，打牢基础，就必须加大金融改革与创新力度，建设一个紧贴实体经济，为实体经济有效服务的现代化的金融体系，包括完善现代金融监管体系。防风险是金融系统永恒的主题。金融部门将管理与服务融为一体，做到既要促发展，又要把好风险关口，守住防范系统性、区域性金融风险这条底线，在加强和改善金融服务的同时，促进金融业与实体经济的良性互动。

2011 年，为了解决农村金融服务不足、小微型企业融资难问题，银监会重提涉农贷款和小微企业贷款两个“增速不低于”的目标，同时银行业加大了制



度创新、产品和服务创新，提升对小微型企业的服务水平。截至 2011 年 11 月末，全国小企业贷款余额达 10.5 万亿元，同比增长 23.9%，比全部贷款平均增速高出 8.3 个百分点。

2012 年 1 月召开的第四次全国金融会议指出："要坚持金融服务实体经济的本质要求，确保资金投向实体经济。"为此，以下几方面的改革与创新将成为未来的着力点。

（1）大胆创新，在推进投资主体多元化的同时，拓宽融资渠道，力促融资方式的多样化，包括间接融资和直接融资，加大对薄弱领域，特别是农村金融服务不足、小型微型企业融资难的金融支持。

（2）在金融领域，打破原有垄断，进一步开放市场，放宽准入，鼓励、引导和规范民间资本这股"活水"进入金融服务领域。

（3）坚决抑制社会资本脱实向虚，以钱炒钱，防止虚拟经济过度自我循环和膨胀，防止出现产业空心化现象。这是确保资金投向实体经济，有效解决实体经济融资难、融资贵问题的一个重要抓手。

（4）2012 年，全国到期的地方政府债务有 1.84 万亿元。对地方债务的管理提上日程：将地方政府债务收支，分类纳入预算管理的"大盘子"，严格把住地方债的"入口"和"出口"，在规范地方政府举债融资机制的同时，构建起地方政府债务规模控制和风险预警机制，以有效防范化解地方政府性债务风险。

（5）在管好本国金融体系的同时，眼界还要更宽阔。布雷顿森林体系解体后，货币与黄金储备不再保持一定比例的关系。国际货币体制进入信用货币时代。国际清算银行 2008 年 3 月份公布的调查结果显示，全球金融衍生商品总值从 2002 年的 100 万亿美元已暴增到 2007 年末的 516 万亿美元，为全球 GDP 总额 48 万亿美元的十多倍。其动态已经与国际贸易和生产性投资不再有直接的联系。全球金融活水，特别是资本的大规模跨境流动，既可以促进经济发展，也可以产生极为不利的影响。2011 年，国际跨境资本出现一反近年从发达国家流向新兴国之势，逆流回归。这与发达经济体期望通过新能源、新材料、新技术带动新一轮产业繁荣周期，成功进行"再工业化"是不无关系的。跨境资金的这些新动向直接关系着未来国际竞争走向。所以，加强跨境资金异常流动监测，构建防范跨境资金双向流动冲击的体制机制，必须成为建设区域经济环境的一个重要组成



部分，给予密切关注。

需要解决的问题不少，我国的金融改革任重道远。然而有一点是值得庆幸的：在加入 WTO 十年后，在全球金融危机的发酵中，发达国家的“金融立国”与“赌场资本主义”，都可以在如何处理实体经济与虚拟经济的问题上，教会我们更聪明。

（三）区域改革将改变经济和社会一手硬、一手软的现象

随着经济转型，社会转型也在加快。由经济利益引起的各种矛盾迅速增多。近年来，以征地引出的群体事件，特别是 2011 年 9～11 月广东省乌坎事件格外引起各方面的注目。随着城市化的步伐加快，目前由于土地纠纷引出的矛盾，已经成为一个突出的问题。我国的农村土地是集体所有制，土地的利益反映着农民的集体利益。地方或基层实行土地财政，有的地方官员面对农村土地纠纷，甚至认为“集体的就是国家的”，以这样一种理念处理征地，显然漠视了农民的根本利益。如此征地形成的“圈地运动”，怎能不激化矛盾？

广东省工作组充分肯定“群众的主要诉求是合理的”。对乌坎村农民利益的肯定，是顺利解决事件的立脚点。广东省作为中国改革先行大省，同样也是社会发展转型的一个前沿代表，出现这样的矛盾不奇怪。广东省尊重农民的利益和诉求，实事求是、以民生为本的疏解方针，政府尊重公民，承认利益博弈，坐下谈判，依靠法律解决问题的方法和立场，不仅在处理群体性事件的观念上发生了重大变化，同时在经济、社会管理的制度建设上，作为排头兵和先锋，也做出了积极、有益的探索。

转型不是经济发展单方面转型，涉及社会发展的方方面面。实际上群体事件各区域多有发生。区域发展已经不能再无视利益不平衡带来的诸多问题。转型中如何做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋，我国社会管理从理念、思路、体制机制、法律政策到方法手段，存在着诸多的不相适应，已经无法回避。应该说，学会处理这类问题的过程就是转型所必需的探索与学习过程之一。2011 年中央一项项加强和创新社会管理的重大部署已经出台。9 月，中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会，体现了管理理念的重大飞跃。2012 年，以民生为本，在加快转型中努力探索社会管理创新，将成为各区域改革创新、奋力拼搏的又一大亮点。

附表 1　2011 年各地区经济发展主要指标

区　域			地区生产总值（亿元）	全社会固定资产投资（亿元）	社会消费品零售总额（亿元）	出口（亿美元）	地方一般预算财政收入（亿元）	城市居民人均可支配收入（元）	农村居民人均纯收入（元）
东部	北部沿海综合经济区	北　京	16000.4 (+8.1)	5910.6 (+13.3)	6900.3 (+10.8)	590.3 (+6.5)	3006.3 (+27.7)	32903 (+13.2)	14736 (+13.6)
		天　津	11191.0 (+16.4)	7510.7 (+31.1)	3395.1 (18.7)	445.0 (+18.7)	1454.9 (+36.1)	26921 (+10.8)	
		河　北	24228.2 (+11.3)	16404.3 (+24.3)	8035.5 (+17.8)	285.8 (+26.7)	1711.4 (+28.5)	18292 (+12.5)	7120 (+19.5)
		山　东	45429.2 (+10.9)	25928.4 (+21.8)	16675.9 (+17.3)	1257.9 (+20.7)	3455.7 (+25.7)	22792 (+14.3)	8342 (+19.3)
		经济区	96848.8	55754.0	35006.8	2579.0	9628.3		
	东部沿海综合经济区	上　海	19195.7 (+8.2)	5067.1 (+0.3)	6777.1 (+12.3)	2097.9 (+16.0)	3429.8 (+19.4)	36230 (+13.8)	15644 (+13.8)
		江　苏	48604.3 (11.0)	26299.4 (+21.5)	15842.1 (+17.5)	3126.2 (+15.6)	5147.9 (+26.2)	26341 (+14.8)	10805 (+18.5)
		浙　江	32000.1 (+9.0)	14290.0 (+24.8)	11931.0 (+17.4)	2163.6 (+19.9)	3151.0 (+20.8)	30971 (+13.2)	13071 (+15.6)
		经济区	99800.1	45656.5	34550.2	7387.7	11728.7		
	南部沿海综合经济区	福　建	17410.2 (+12.2)	10119.5 (+27.1)	6168.8 (+18.2)	928.4 (+29.9)	1501.2 (+30.4)	24907 (+14.4)	8779 (+18.2)
		广　东	52673.6 (+10.0)	16933.1 (+17.6)	20246.7 (+16.3)	5319.4 (+17.4)	5513.7 (+22.1)	26897 (+12.6)	9372 (+18.8)
		海　南	2515.3 (+12.0)	1611.4 (+36.2)	741.1 (+18.8)	25.4 (+6.3)	340.1 (+25.5)	18369 (+17.9)	6446 (+22.2)
		经济区	72599.1	28664.0	27156.6	6273.2	7355.0		
	东部		269248.0	130074.5	96713.6	16239.9	28712.0		
中部	黄河中游综合经济区	陕　西	12391.3 (+13.9)	10033.1 (+30.2)	3733.1 (+18.6)	79.1 (+12.9)	1499.1 (+56.5)	18245 (+16.2)	5028 (+22.5)
		山　西	11100.2 (+13.0)	7373.0 (+27.3)	3773.6 (+17.6)	54.3 (+15.4)	1213.2 (+25.1)	18124 (+15.8)	5601 (+18.3)
		河　南	27232.0 (+11.6)	17766.8 (+25.8)	9322.9 (+18.1)	192.4 (+82.7)	1721.6 (+24.6)	18195 (+8.4)	6604 (+12.7)
		内蒙古	14246.1 (+14.3)	10900.1 (+21.5)	3936.6 (+18.0)	46.9 (+40.6)	1358.9 (+27.0)	20408 (+15.3)	6642 (+20.1)
		经济区	64969.6	46073.0	20766.2	372.7	5792.8		



续表

区域			地区生产总值（亿元）	全社会固定资产投资（亿元）	社会消费品零售总额（亿元）	出口（亿美元）	地方一般预算财政收入（亿元）	城市居民人均可支配收入（元）	农村居民人均纯收入（元）
中部	长江中游综合经济区	湖北	19594.2 (+13.8)	12931.8 (+28.7)	7927.8 (+18.0)	195.4 (+35.3)	1470.1 (+45.4)	18374 (+14.4)	6898 (+18.3)
		湖南	19635.2 (+12.8)	11431.5 (+27.9)	6809.0 (+17.9)	99.0 (+24.4)	1262.8 (+36.0)	18844 (+13.8)	6567 (+16.8)
		江西	11583.8 (+12.5)	11202.0 (+25.6)	3457.7 (+17.9)	218.8 (+63.1)	1053.4 (+35.4)	17495 (+13.0)	6892 (+19.1)
		安徽	15110.3 (+13.5)	12126.3 (+27.6)	4900.6 (+18.0)	170.8 (+37.6)	1463.4 (+27.3)	18606 (+17.8)	6232 (+17.9)
		经济区	65923.5	47691.6	23095.1	684.0	5249.7		
	中部		130893.1	93764.6	43861.3	1056.7	11042.5		
西部	大西南综合经济区	云南	8751.0 (+13.7)	7109.7 (+27.4)	3000.1 (+20.0)	94.7 (+24.6)	1110.8 (+27.5)	18576 (+15.6)	4722 (+19.5)
		贵州	5701.8 (+15.0)	5101.6 (+60.1)	1751.6 (+18.1)	29.9 (+55.5)	773.2 (+44.9)	16495 (+16.6)	4145 (+19.4)
		四川	21026.7 (+15.0)	15141.6 (+17.7)	7837.4 (+18.1)	290.4 (+54.2)	2044.4 (+30.9)	17899 (+15.8)	6129 (+20.5)
		重庆	10011.1 (+16.4)	7631.8 (+30.0)	3415.9 (+18.7)	198.4 (+164.9)	1488.3 (+46.2)	20250 (+15.5)	6480 (+22.8)
		广西	11714.4 (+12.3)	10143.5 (+29.1)	3860.7 (+18.0)	124.6 (+29.7)	947.6 (+22.7)	18854 (+10.5)	5231 (+15.1)
		经济区	57205.0	45128.2	19865.7	738.0	6364.3		
	大西北综合经济区	甘肃	5020.0 (+12.5)	4200.0 (+40.0)	1616.0 (+18.0)	21.8 (+33.4)	450.4 (+27.4)	14969 (+13.5)	3870 (+13.0)
		青海	1634.7 (+13.5)	1434.3 (+34.2)	404.9 (+17.0)	6.6 (+41.9)	151.8 (+37.7)	15603 (+12.6)	4608 (+19.3)
		宁夏	2060.0 (+12.0)	1648.5 (+30.8)	477.6 (+18.3)	16.0 (+36.7)	220.0 (+43.2)	17579 (+14.6)	5410 (+15.7)
		西藏	605.8 (+12.7)	549.3 (+18.6)	213.7 (+18.2)	11.8 (+53.4)	54.8 (+49.4)	16196 (+8.1)	4904 (+18.5)
		新疆	6574.5 (+12.0)	4712.8 (+33.1)	1557.1 (+17.5)	168.3 (+29.8)	720.9 (+44.0)	15514 (+13.7)	5442 (+17.2)
		经济区	15895.0	12544.9	4269.3	224.5	1597.9		
	西部		73100.0	57673.1	24135.0	962.5	7962.2		

续表

区域			地区生产总值（亿元）	全社会固定资产投资（亿元）	社会消费品零售总额（亿元）	出口（亿美元）	地方一般预算财政收入（亿元）	城市居民人均可支配收入（元）	农村居民人均纯收入（元）
东北	东北综合经济区	辽宁	22025.9 （+12.1）	17726.3 （+30.0）	8003.6 （+17.5）	510.4 （+18.4）	2640.5 （+31.7）	20467 （+15.5）	8297 （+20.1）
		吉林	10530.7 （+13.7）	7441.7 （+30.3）	4116.1 （+17.5）	50.0 （+11.7）	850.1 （+41.1）	17797 （+15.5）	7510 （+20.4）
		黑龙江	12503.8 （+12.2）	7523.8 （+31.8）	4705.1 （+17.6）	176.7 （+8.5）	997.4 （+32.0）	15696 （+13.3）	7591 （+22.2）
	东北		45060.4	32691.8	16824.8	737.1	4488.0		
全国			471564.0 （+9.2）	311022.0 （+23.6）	183919.0 （+17.1）	18986.0 （+20.3）		21810 （+14.1）	6977 （+17.9）

注：①由于各种原因，地区生产总值（518301.5亿元）、全社会固定资产投资（314204.0亿元）、社会消费品零售总额（181534.7亿元）、出口总额（18996.2亿元）等指标的各区域合计数不等于国家统计局公布的全国数。

②地方一般预算财政收入的区域合计数为52204.7亿元。

③各项指标括号内数据为与上年同期相比的增长速度。

资料来源：国家统计局和各省份统计局网站及其他相关网站。

综 合 篇



Comprehensive Chapter

B.2

我国当前国土空间开发格局的现状、问题与政策建议*

肖金成 申 兵**

摘　要： 本文简要回顾了新中国成立后我国国土空间开发格局演变过程，重点分析了我国当前国土空间开发格局的现状与问题，提出了促进国土空间格局优化调整的政策建议。我国目前已形成了“三核多极、三轴四片”的多核、多轴、分片型的国土空间开发格局，但也存在着经济布局与资源空间分布失衡、经济布局与人口分布不匹配、城乡建设用地低效扩张等突出问题，需要通过人口、产业、土地、生态补偿以及环境保护等政策加以解决。

关键词： 国土空间　开发格局　政策建议

* 本文系国家发改委宏观经济研究院2011年重点课题成果之一。课题组负责人：肖金成、欧阳慧；成员：汪阳红、申兵、孙久文、黄征学、刘保奎等。本文由肖金成修改定稿。

** 肖金成，国家发改委国土开发与地区经济研究所所长，研究员，主要研究方向为区域经济；申兵，国家发改委国土开发与地区经济研究所城镇发展室主任，主要研究方向为城市经济。

国土空间开发是以利用陆地以及陆上、陆下自然资源为目的的行为和活动，是综合利用各种自然、经济和社会资源实现工业化和城镇化的过程，国土空间开发格局可以视为工业化和城镇化等经济活动在地理空间上的分布状态。如果将人口流动及产业和城市发展视为经济活动的成果，则国土空间开发格局体现于人口、产业及城市在空间上的布局状态，因此，本专题侧重从人口、产业和城市布局的角度对我国国土空间开发格局的历史演变、现状特征和问题进行分析。

一　新中国成立以来我国国土空间开发格局的演变

新中国成立以来我国国土空间开发格局的演变，总体来看，可以概括如下：作为国土空间开发活动直接表现的人口、产业和城市，经历了新中国成立初期集中于沿海地区，改革开放之初向内地延伸以及21世纪以来再次向沿海地区集中的过程，目前呈现在全国范围内分散，在特定区域内集中的态势。对于新中国成立以来人口、工业和城市的分布格局可总结为表1。

表1　新中国成立以来人口、工业和城市分布变化

阶段	地区	占全国的比重(%)			特征
		人口	工业	城市	
新中国成立之初	东部	43.0	70.2	50.7	工业和城市显著集中于东部沿海地区
	中部	33.1	18.1	39.7	
	西部	24.0	11.7	9.6	
改革开放之初	东部	42.2	60.6	38.7	内地工业和城市得到较快发展
	中部	34.8	25.4	38.7	
	西部	23.0	13.9	22.7	
21世纪之际	东部	42.5	70.1	45.0	工业和城市发展再次向东部地区集中
	中部	32.9	19.3	34.0	
	西部	24.5	10.5	21.0	
目前	东部	44.7	69.1	43.3	人口向东部集中，工业具有向内地分散的趋势
	中部	31.7	19.4	34.5	
	西部	23.5	11.5	22.1	

注：人口分别为1949、1980、2000年和2010年数据；工业总产值占全国比重，分别为1949、1979、1999年和2009年数据；城市数量占全国比重，分别为1949、1985、1999年和2009年数据。



二　新时期我国国土空间开发格局的基本特征

进入21世纪后，伴随着区域协调发展战略的实施，我国采用了“城市群为核心、发展轴为引导、政策区为重点、多种开发形态复合叠加”的空间开发模式，形成了“三核多极、三轴四区”为主体的多核、多轴、片区型的国土空间开发格局（见图1）。

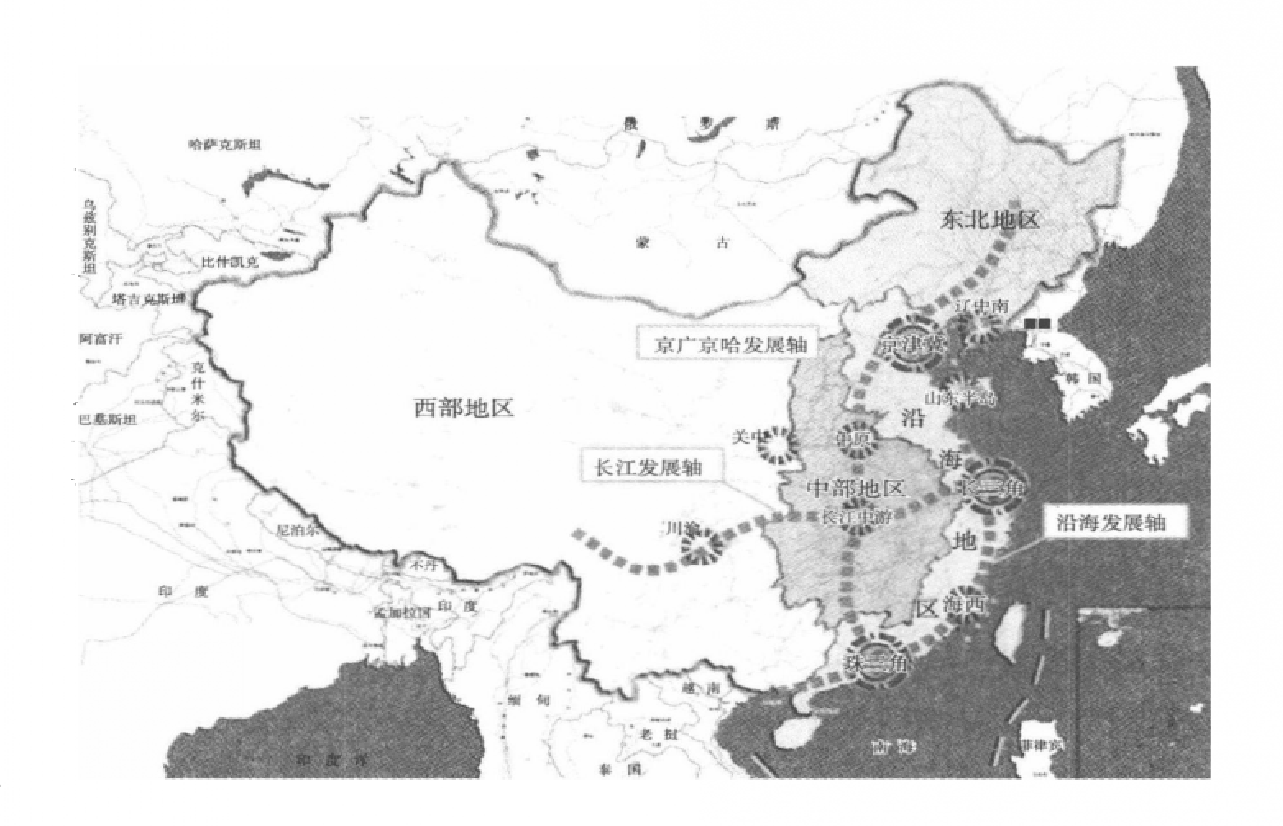


图1　我国国土空间开发格局示意

（一）“十大城市群”成为我国经济发展的十大支柱

改革开放以来，随着社会主义市场经济的发展，我国经济活动开始向区位条件优越的特定区域集聚，都市圈、城市群日益成为经济活动的主要平台。根据我们的研究，我国已形成京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，2009年，珠三角、长三角、京津冀城市群经济总量占全国的比重达到36.8%。辽中南、

山东半岛、海峡西岸、中原、长江中游、川渝、关中等七大城市群正在形成。据统计，上述十大城市群的土地面积占全国总面积的10.47%，2009年，人口所占比重为37.02%，GDP所占比重为64.40%。也就是说，十大城市群以1/10多一点的土地面积，承载了1/3以上的人口，创造了将近2/3的GDP。从资源环境承载能力和未来发展潜力来看，十大城市群将聚集更多的人口，创造更多的GDP。因此可以说，十大城市群是我国最有发展潜力的地区，是支撑我国国民经济健康发展的十大支柱。中国十大城市群分布见图2。

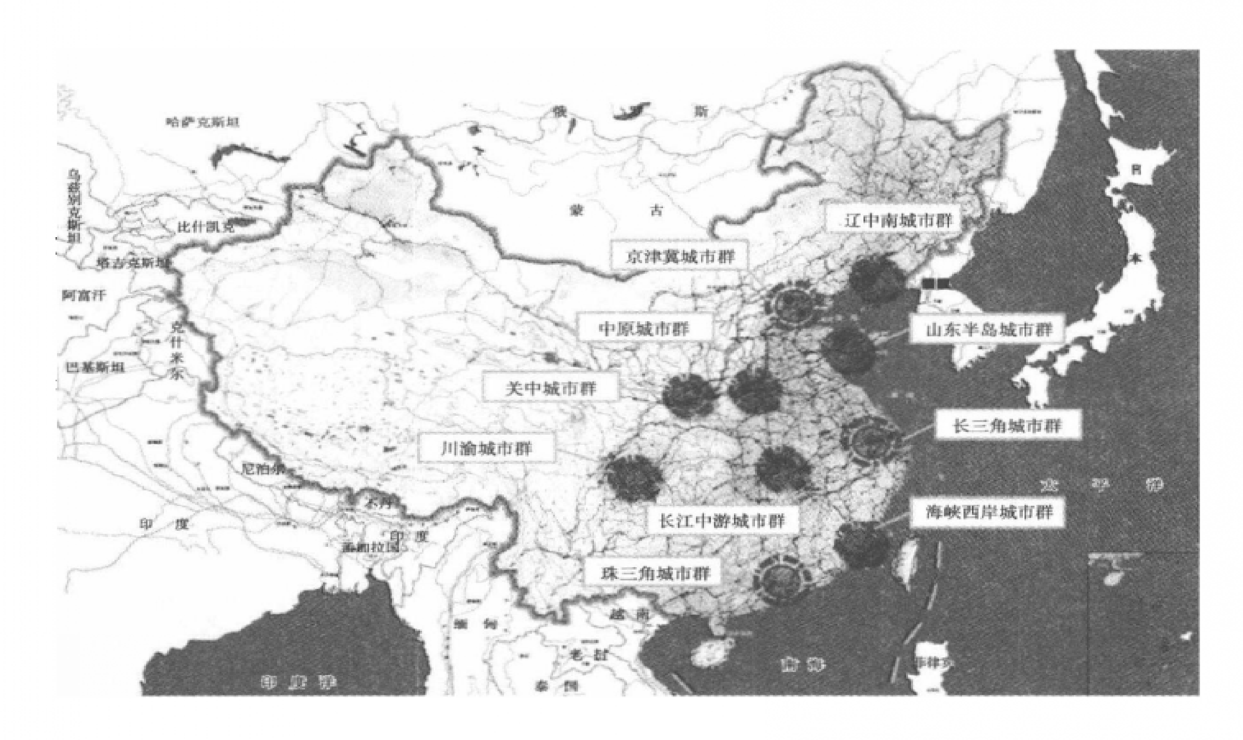


图2 中国十大城市群分布示意

（二）经济要素向“三轴”集中的态势明显

新中国建立以来，我国进行了大规模的国土开发，在生产力的配置和社会发展的空间组织方面，除“三线”建设时期外，基本符合“点—轴系统”空间结构模式的要求。经过多年的发展，我国已形成了“五纵七横”的国道主干线和“八横八纵”的铁路网，也由此形成了覆盖主要人口和产业集聚地、有效连接东中西部和南北部地区的综合运输通道主骨架，强化了对全国性经济要素流动的组织和运输能力，推动了我国国土空间开发轴线的形成。



近年来，连云港—霍尔果斯国道的建设，郑州至西安客运专线的建设，大大提高了我国国家级东西向重要通道的交通通行和运输能力，也相应提高了其对周边地区的辐射带动能力。此外，包头至西安、兰州至重庆铁路的建设，武汉至广州、北京至上海铁路客运专线的建设也进一步提高了包昆、京广和沿海三大国家级南北向交通通道的货运能力，强化了它们对于全国性经济要素流动的组织和运输能力。同时，青藏、太中银、兰渝、贵广、渝怀等区际铁路干线，以及绥芬河—满洲里、青岛—银川、重庆—湛江、上海—成都、上海—瑞丽等区际国道建设，推动了我国区域级发展轴线的形成。在这些轴带中，沿海轴线、长江轴线和京广—京哈轴线的主体地位更加突出（见表2）。

表2　我国国土空间开发的主要轴线的基本情况

轴线	交通基础设施	沿线城市与产业区
沿海轴线	主要港口50多个，干线铁路近20条，高速公路10多条，机场27个，通信干线骨架，强大的电力支持系统，完善的城市基础设施	城市112个，大城市以上城市15个，14个开放城市；5个经济特区，23个开发区，13个高新区；13个保税区，3个特殊开放地区
长江轴线	主要港口30多个，长江黄金水道，6条南北向铁路干线，高速公路，规划建设沿江铁路，机场8个，通信干线骨架，强大的电力支持系统	城市40个，大城市以上城市17个，9个沿海开放城市，8个开发区，3个高新区，1个保税区，1个特殊开放地区
京广—京哈轴线	复线电化铁路，与5条东西向铁路交会，高速公路，输油管线，机场12个，信息高速公路主干线，国家光缆干线	城市50个，大城市以上城市15个，省会城市8个；13个高新区和7个经济开发区

资料来源：根据相关资料整理。

重要交通基础设施建设不仅是国土空间开发的重要内容，也是空间格局和空间结构形成的重要载体和基础。“点—轴系统”理论被认为是国家或区域的最佳发展结构，是最有效的区域空间开发模式（陆大道，2001）。其中的“轴”正是指线状基础设施束，是作为“点”的中心城市经济要素向外扩散的路径。基于多种运输设施形成的发展轴线把分散于地理空间的相关资源和要素连接起来，从而通过这种空间组织形式，使经济活动更为有序化和组织化。依托轴线所形成的区域经济设施、社会设施的集中布局，促进了产业结构及经济活动与



区域性基础设施之间的有机结合，由此产生巨大的空间集聚效应（陆大道，2001）。多种运输方式共同组成的轴线的形成正是空间经济组织完善的重要标志和特征。

经济要素向沿海轴线、长江轴线、陇海—兰新轴线、京广—京哈轴线、包昆轴线等重要开发轴线不断聚集，沿线城市和产业集中发展，对全国产业和人口的空间组织和引导作用不断加强，以点—轴为标志的空间开发格局基本形成。在这些轴线中长江轴线、沿海轴线和京广—京哈轴线的地位更加突出。2009 年，这三大轴线聚集的人口占全国的44%，经济总量占全国的73%。

（三）中西部开发力度逐步增强，经济增长呈现多极化态势

进入21 世纪后，国家西部大开发战略、振兴东北地区等老工业基地以及中部崛起战略的实施，使中西部地区的发展速度明显加快。如果以投资的地区结构作为国土空间开发格局的集中代表和体现，2001 年后，中西部地区全社会固定资产投资在全国所占的比重不断提高。虽然这一时期东部地区仍是各种投资的主要投入地区，但其占全国的比重由 2001 年的 53.9% 下降为 2010 年的 42.7%，年均下降 1 个百分点；而西部、中部和东北地区占全国的比重则分别由 2001 年的 19.8%、17.7% 和 8.6% 上升为 2010 年的 22.8%、23.2% 和 11.3%。这从一定意义上反映出内地的开发力度正在不断强化。

经济增长多极化可以从不同地区城市中心性指数的变化中反映出来。城市中心性指数由城市人口规模、经济总量、非农产业比重、铁路客运量、社会商品零售总额、利用外资额等指标计算得出①，它反映了中心城市对于人口和经济的集聚能力。对比直辖市、副省级城市和省会城市等 2000 年和 2009 年中心性指数，可以看出上海、北京、天津、广州等城市的中心性指数仍然较高，但中西部一些省会城市的中心性指数呈现明显上升态势（见表 3），这反映出经济活动在从东部向内陆地区扩展的同时向内陆主要中心城市集中的态势。

---

① 具体计算方法为：首先，将各省会城市上述各项指标值与全国城市总计指标值相除而将指标值进行无量纲化；其次，采取专家评价法对各项指标赋予权重，指标权重综合为 1。各指标无量纲值的加权和即为该指数。



表3　主要城市中心性指数

下降或不变的城市			上升城市		
	2000 年	2009 年		2000 年	2009 年
上　海	3.80	3.25	重　庆	1.36	1.83
北　京	3.26	2.99	成　都	1.29	2.24
广　州	2.98	2.37	武　汉	1.45	1.76
哈尔滨	1.97	1.08	郑　州	0.87	1.08
石家庄	0.94	0.77	南　宁	0.49	0.58
乌鲁木齐	0.63	0.47	呼和浩特	0.40	0.57
福　州	1.01	0.74	长　沙	0.78	0.99
西　安	1.03	1.00	合　肥	0.55	0.78
长　春	0.93	0.87	天　津	2.10	2.12
济　南	1.05	1.05	昆　明	0.68	0.70
南　京	1.30	1.18	南　昌	0.62	0.76
兰　州	0.50	0.47	太　原	0.64	0.67
贵　阳	0.54	0.50	杭　州	1.35	1.41
海　口	0.48	0.40	宁　波	1.00	1.05
西　宁	0.35	0.35	大　连	1.43	1.47
银　川	0.32	0.31			
厦　门	0.88	0.62			
青　岛	1.27	1.07			
沈　阳	1.72	1.67			

资料来源：根据2001年和2010年《中国城市统计年鉴》中相关数据计算。

（四）四大地区成为区域战略和政策的空间载体

进入21世纪以来，我国先后实施了西部大开发战略、振兴东北等老工业基地战略和促进中部地区崛起战略，并出台了一系列相关政策措施，加上20世纪后20年的东部地区率先发展战略，形成了我国区域发展的总体战略。区域发展总体战略的实施，使我国的国土开发形成了在四大地区分别展开的空间格局（见表4）。

自2006年以来，在四大地区的框架之下，国家又相继出台了一系列区域规划和特殊区域的指导意见。具体包括三种类型：一是在浦东、天津滨海新区、武汉、长株潭、成都、重庆、山西等地设立不同类型的综合配套改革试验区；二是针对上海、福建、海南、重庆、广西、新疆、西藏、宁夏、青海等省区市，出台

表4 我国“十二五”规划对四个地区的发展部署

地区	发展重点	重点区域
西部地区	深入实施西部大开发战略，给予特殊政策支持。加强基础设施建设和生态环境保护，构筑国家生态安全屏障。在资源富集地区建设国家重要能源、战略资源接续地和产业集聚区，发展特色农业、旅游等优势产业。大力发展科技教育，增强自我发展能力	呼包鄂榆、广西北部湾、成渝、黔中、滇中、藏中南、关中—天水、兰州—西宁、宁夏沿黄、天山北坡
东北地区	完善现代产业体系，深化国有企业改革，加快转变农业发展方式，着力保护好黑土地、湿地、森林和草原，促进资源枯竭地区转型发展	辽宁沿海、沈阳、长吉图、哈大齐、牡绥
中部地区	发展现代产业体系，改善投资环境，提高资源利用效率和循环经济发展水平，加强大江大河大湖综合治理	太原、皖江、鄱阳湖、中原、武汉、长株潭
东部地区	着力提高科技创新能力，着力培育产业竞争新优势，着力推进体制机制创新，着力增强可持续发展能力	京津冀、长江三角洲、珠江三角洲、首都经济圈、河北沿海、江苏沿海、浙江舟山群岛、海峡西岸、山东半岛、海南

资料来源：《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。

了指导意见；三是批复实施了一系列区域规划，包括广西北部湾经济区、珠江三角洲地区、江苏沿海地区、关中—天水经济区、辽宁沿海经济带、图们江区域、黄河三角洲高效生态经济区、鄱阳湖生态经济区、皖江城市带、河北沿海地区等区域规划。应该说，这些区域规划的编制实施，改变了过去区域政策的“一刀切”，实现了“细化、实化、差别化”，对于充分调动各级地方政府的积极性，进一步明确各规划区域的功能定位和发展方向、引导各地区发挥优势、推动区域合作具有重要的战略意义。

（五）空间拓展与国土整治同步推进

改革开放以来，经济空间拓展主要通过以下方式实现。一是通过设立各类开发区集聚产业，包括改革开放初期设立的特区、经济技术开发区、高新技术开发区等，也包括一些新兴产业集聚区，如科技产业园、创意产业园、外包产业园等，目前国家批准的各类开发区面积近1万平方公里。二是通过城市新区或新城实现城市空间拓展，如浦东新区、天津滨海新区、重庆两江新区以及西咸新区等。虽然这些新区像开发区一样具有产业集聚区的特征，但相较于传统的开发



区，这些新区功能更为综合，对城市空间拓展的作用更为显著。

与此同时，我国也逐步加强了国土整治和生态修复。一是对资源枯竭地区的综合治理，目前已分三批确定了全国69座资源枯竭型城市转型的试点。二是开展了生态恢复和建设以及环境治理，包括三北防护林体系建设、退耕还林、退牧还草、天然林保护、京津风沙源治理、青海三江源保护、石漠化治理等一系列生态建设工程，以及以淮河水污染治理、滇池治理、二氧化硫排放控制和治理为代表的水污染和大气污染治理工程。这些活动减轻了历史上国土空间粗放式开发对资源环境所造成的破坏，也起到了优化国土空间开发格局的作用。

编制并实施主体功能区规划是我国推进国土空间差异化发展，规范国土开发秩序，控制开发强度，推进形成人口、经济、资源环境相协调的国土空间的重大战略部署。2010年，我国颁布实施了《全国主体功能区规划》，依据各区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑各个区域在全国总体发展格局中的主体功能，以开发强度和开发功能为坐标对各区域的开发建设做出了强制性安排：从开发强度的角度确定了优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发等四种开发管制方式，从开发功能上明确了城市化地区、农产品主产区、重点生态功能区等三种开发管制类型，形成了“4+3”的国土开发空间管制模式。“十二五”经济社会发展规划纲要进一步提出实施“主体功能区战略”，构筑区域经济优势互补、主体功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的区域发展格局。

三　我国国土空间开发格局存在的突出问题

我国的国土空间开发在为国民经济快速发展和社会进步提供有力支撑的同时，也存在一些影响经济社会可持续发展的突出问题，亟须加以重视和解决。

（一）工业分散发展，行政区经济影响要素合理流动

工业分散发展表现为“资源处处开发、工业遍地开花”。从省级至乡镇级政府，从城市到乡村，都强调工业的发展，发达地区力图凭借先发优势继续大规模集聚产业，欠发达地区力争发挥后发优势加快赶超步伐，所有市县区乃至乡镇都以经济大发展、工业上台阶为首要任务。无论东中西、不分生态环境状况，各

县、各镇基本上均设有工业园区。20世纪90年代中期后，全国各地开发区数量曾达6866个，占地3.86万平方公里，相当于全国城镇发展百年来的建成区总面积。经过2003年后国家对于开发区的整顿，到2007年下半年时，开发区数量和规划面积分别减少到1568个和9949平方公里，但各地以产业集聚区、工业小区、一区多处布点或一区多个园区等各种方式设立工业集中区，或将原来已经撤销的开发区，采取由合法的开发区委托代管的方式继续强化工业园区的发展。在全国范围或较大空间尺度（如大地带内），实现经济和人口布局的分散，有利于促进区域协调发展；但如果在较小空间尺度，如县（市、区）范围内出现工业等开发活动的分散布局，则会妨害空间资源的集约利用和生态空间的保护，并会造成我国经济社会发展的不可持续。

行政区经济越来越成为各地政府竞相推崇的目标，成为与上级政府博弈的动力。GDP崇拜并未根本消除，为了招商引资，各地政府不惜付出土地、财政和生态的代价。区域合作虽不断提倡，但收效并不显著，经济要素的合理流动虽与以前相比有所改善，但区域之间的流动并不顺畅。在近年来日趋激烈的区域竞争中，许多城市和地区为了加快发展，不惜过度开发资源、超前建设基础设施、以破坏生态环境和历史文化为代价招商引资，损害自身持续发展能力，造成城市与区域功能定位不准、发展方向不清、开发秩序混乱、开发强度随意的局面。

（二）人口与经济活动的空间分布严重不匹配

产业集聚是经济集聚的核心内容，产业在特定空间的集聚会诱发劳动力随之迁入，并最终形成人口集聚，从而实现经济和人口集聚相匹配。也只有实现了这种匹配才能实现要素的合理流动和配置，从而保障区域之间，或者说不同空间的协调发展。而产业发展与人口居住的不协调意味着产业发展所带来的就业增加机会并未能公平地由各地区人民所分享，由此不仅加剧了区域发展差距，也损失了资源的空间配置效率。

改革开放以来，随着市场机制对资源配置作用的增强，产业不断向沿海、沿江、沿线地区集中，但人口同向集聚速度却相对较弱。人口集中和生产集中的偏离可用“人口与产业分布不一致指数”（GPR）来表示，它等于某地区生产总值占全国生产总值的份额与人口占全国总人口份额之比值。若GPR等于1，表示该地区占全国经济总量与人口所占份额相等，说明人口与产业集聚相互协调；此



值小于1说明该地区产业规模小、人口数量多；此值大于1则说明产业集聚而人口没有相应集聚，二者被认为是非协同集聚。2000年以来不同地区的人口与产业分布不一致指数，东部和东北地区高于1，而中西部地区均低于1（见表5），表明东部和东北地区产业集聚高于人口集聚而中西部地区产业集聚落后于人口集聚的总体态势。

表5　2000年以来四大地带人口与产业分布不一致指数

年份	西部	东部	东北	中部
2000	0.60	1.52	1.18	0.72
2001	0.59	1.53	1.18	0.71
2002	0.59	1.54	1.17	0.70
2003	0.59	1.56	1.14	0.69
2004	0.59	1.59	1.05	0.67
2005	0.60	1.54	1.03	0.69
2006	0.61	1.53	1.02	0.69
2007	0.62	1.51	1.02	0.70
2008	0.64	1.48	1.04	0.71
2009	0.66	1.46	1.03	0.71
2010	0.69	1.40	1.04	0.74

资料来源：相应年份的《中国统计年鉴》以及2011年《中国统计摘要》。

对于人口和产业分布偏离指数的计算表明，此值2010年为0.50，虽然与2000年0.52相比略有下降，预示着人口与产业分布不匹配的情况有所改善。但与同等发展阶段的日本和欧洲等国家均低于0.3以下的情况相比，我国的经济空间集聚与人口集聚之间的不匹配情况更为严重。

（三）区域内部产业分工体系尚未形成

我国各地区间产业分工的专业化水平有所提高，但中西部与东部地区之间的区际产业分工基本上维持在垂直分工格局，即内地为东部地区提供原材料，东部地区生产加工制成品。这从西部地区近年来产业增长态势可进一步反映出来。2009年，西部地区采掘业占工业总产值比重为29.3%，而资源加工占工业总产值比重只有14.6%。西部地区原煤、石油和天然气产量分别占全国的44%、28.9%和79.4%，但电力和热力行业产值仅占全国的19.2%，石化行业产值仅



占全国的11.8%。

区域间产业的垂直分工现状是较为低级的分工形式，与水平分工（即西部地区提高对能矿及农产品资源的加工能力，东部地区从国外进口原材料等）以及产品价值链分工（即零部件或产品配件生产的分工，或研发和销售与生产之间的分工）等高级的分工形式相比，其空间效益低下表现在多个方面：一是导致要素大规模长距离调动，大规模长距离的运煤、送电、输气，对于物流组织的压力越来越大，同时增加了运输过程中的损耗，提高了生产组织成本，降低了利用效率；二是西部地区工业发展的就业弹性较小，影响了对于本地区劳动力的吸纳，从而导致人口与产业匹配程度的降低；三是西部能矿工业的发展虽然由于价格因素可获得一定的经济效益，但由于这种产业的关联度较低，技术溢出效应低，对于其他产业的拉动作用有限；四是不利于国内“雁型”分工模式的形成，使得我国所本应具有的延长产业和产品生命周期的大国优势难以实现。

（四）城乡建设用地低效扩张

土地利用结构是国土空间开发格局的直接表现。在现阶段城乡用地存在双重低效扩张问题。2000年以来，在加快推进城镇化的目标下，全国许多地区的大中城市，纷纷以“大手笔”规划建设新城、大学城、大广场等；一些地方以改善投资环境为名，竞相修建高尔夫球场①，导致我国城市建设用地低效扩张。城市建设用地的弹性增长系数（城市建成区面积增长率/城市人口增长率）已由20世纪90年代的1.2快速上升为2009年的2.0（见图3），意味着21世纪以来每新增一个城市人口所增加的城市建设用地是20世纪90年代的1.67倍。目前全国所有城市的平均容积率仅为0.51，建制镇还不到0.2，明显低于周边一些国家或地区城市的容积率1～2的水平。

农村建设用地无序扩张问题更为严重。村办企业、农贸市场和道路建设以及农民住宅建设的用地增长很快。1997～2005年，全国农村人口减少9633万人，而农村居民点用地却增加了近170万亩，农村人均居住面积已达220平方米。村

---

① 截至2010年底，全国有近600家高尔夫球场，遍及全国26个省区市，而2004年全国只有高尔夫球场170家。



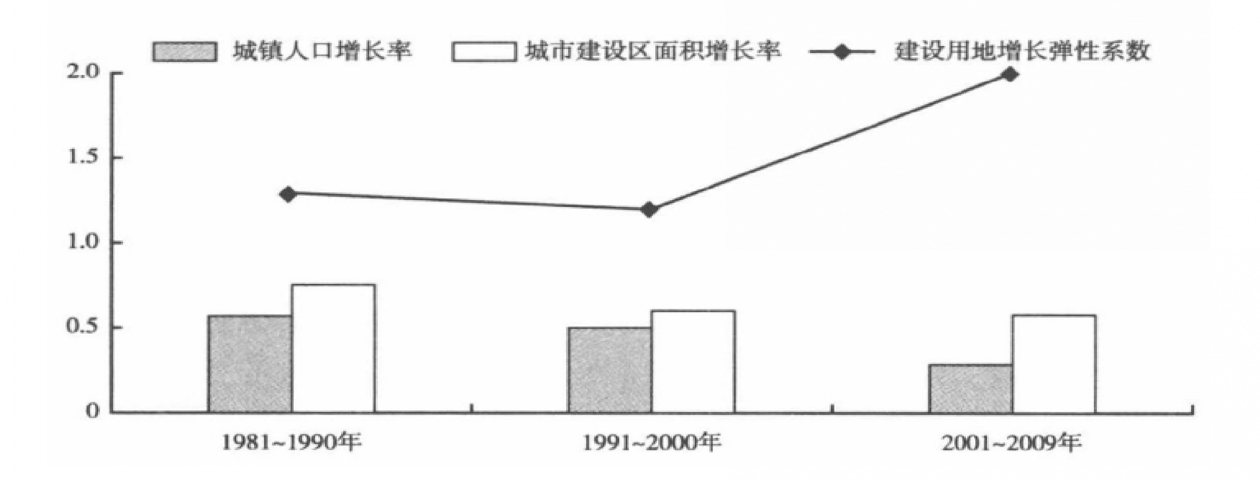


图3　不同时期中国建设用地增长弹性系数

资料来源：1989、2001、2009年《中国统计年鉴》，2004年和2009年中国城市建设统计年报，2006年中国城市、县城和村镇建设统计公报。

庄建设用地是城市建设用地和建制镇建设用地新增量的1.8倍。农村建设用地利用效率较低，表现为：一是村办企业规模较小，在用地管理上很难规范其具体定额标准，造成土地利用上的很大浪费。二是大量农村劳动力在城镇务工，而农村宅基地面积在扩大，农村住宅建设中空置率较高已成为普遍现象。城乡建设用地规模的过度扩张，已导致我国耕地总量逐年下降，特别是经济发达区域优质耕地大量流失。从1996年到2009年，13年间中国耕地减少了1.4亿亩，年均减少1000多万亩。2003年和2009年我国各省份城市建成区面积增长情况见图4。

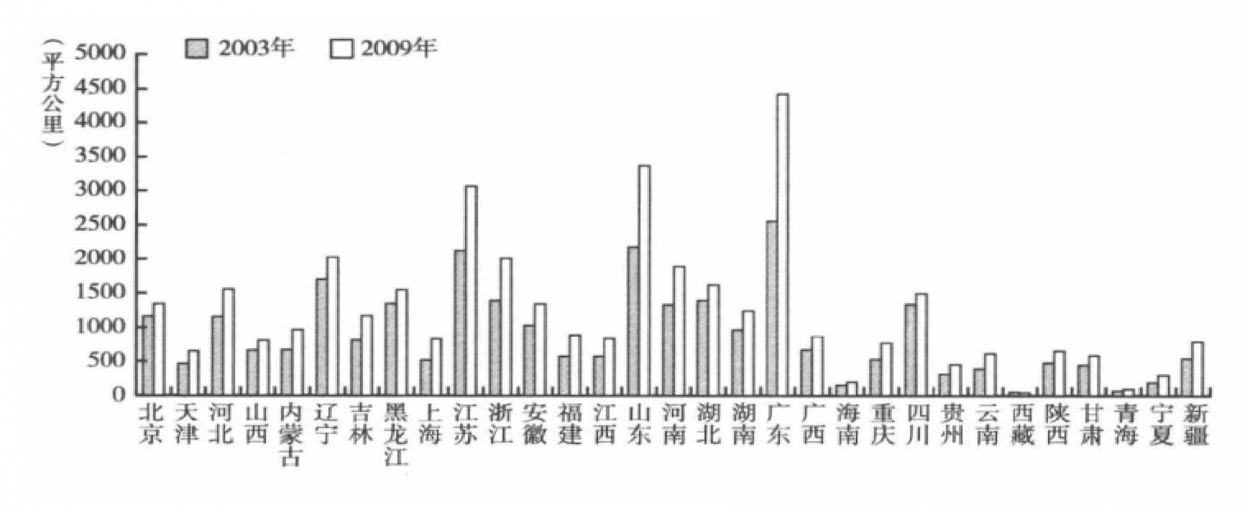


图4　2003年和2009年我国各省份城市建成区面积增长情况

资料来源：2003年和2009年《中国城市建设统计年鉴》。

（五）社会经济与自然环境的适应关系趋于恶化

近年来，各级政府对于生态修复和建设以及环境治理的资金和政策投入力度不断加大，但许多地区在工业化和城镇化过程中对于生态空间保护严重不足。工业和城镇发展对于生态环境的影响体现在两个方面：一是城镇建设占用了生态空间；二是工业和城镇发展产生的污染破坏了生态空间。由于不顾资源环境承载能力，对于能矿资源、水资源等粗放式、无节制的肆意开发和过度开发，使得环境损耗和污染加剧，环境危机由局部范围扩大到较大的范围，局部地区的环境危机正在演变成为社会危机。近岸海域生态系统恶化，气象灾害、地质灾害和海洋灾害频发等均是这些危机的不同表现形式。

一些沿海发达地区仍未摆脱用资源环境的代价实现经济快速增长的传统发展模式，其结果是国土开发强度过高，区域环境质量下降，产业转型和升级的步履缓慢。许多生态脆弱地区不顾资源环境承载能力肆意开发，带来湿地萎缩，河湖干涸，土壤侵蚀严重，沙漠化、石漠化、草原退化加剧，地质灾害频发等生态环境问题，使越来越多的国土空间成了不适宜人们居住的空间。据统计，我国荒漠化面积10年间扩大了2万平方公里，总面积已达264万平方公里，占国土面积的27%；沙漠化面积174万平方公里，占国土面积的18%；全国水土流失面积356万平方公里，占全国的37%；石漠化面积12.96万平方公里，占全国的1.4%。主要污染物排放总量严重超出环境容量的地区面积259万平方公里，占全国的27%。全国有地下水降落漏斗222个，其中浅层133个，深层78个，岩溶11个（见表6）。

表6　我国生态环境基础损耗

项　目	面积(万平方公里)	占全国的比重(%)
荒漠化面积	264	27
沙漠化面积	174	18
水土流失面积	356	37
石漠化面积	12.96	1.4
酸雨面积	320	33.3
主要污染物排放总量严重超过环境总量的面积	259	27

资料来源：前5项数据引自张平主编《〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要〉辅导读本》，人民出版社，2011。最后一项引自中国发展研究基金会《中国发展报告》，中国发展出版社，2010。



四　优化国土空间开发格局的政策建议

优化国土空间开发格局除需构建科学合理的体制机制之外，还需制定具有针对性的政策和采取有效的措施。

（一）完善以促进农民工市民化为核心的人口政策

推进农民工市民化、促进人口与产业协同集聚，是优化国土空间开发格局的重要途径。

按照“放开户籍”与“提高待遇”并行推进的原则，小城市（镇）本地的农民工可以在自愿基础上通过转户成为城镇居民；对于在大城市务工的农民工，可以结合农民工在城镇就业和居住的稳定性，先使其享受城镇的公共服务，并根据城市经济能力，不断提高待遇水平。在公共卫生、子女义务教育、就业扶持服务等领域以及权益维护方面，力争实现农民工与本市市民平等对待，在城镇最低生活保障和住房保障领域则逐步扩大对稳定就业群体的覆盖面。

《全国主体功能区规划》对于地方政府在人口迁移政策方面提出了要求，要求优化开发和重点开发区域实施积极的人口迁入政策，加强人口集聚和吸纳能力建设，放宽户口迁移限制，鼓励外来人口迁入和定居，将在城市有稳定职业和住所的流动人口逐步实现本地化。限制开发和禁止开发区域要实施积极的人口退出政策，切实加强义务教育、职业教育与职业技能培训，增强劳动力跨区域转移就业的能力，鼓励人口到重点开发和优化开发区域就业并定居。鼓励城市化地区将流动人口纳入居住地教育、就业、医疗、社会保障、住房保障等体系，切实保障流动人口与本地人口享有均等的基本公共服务和同等的权益。这些政策无疑有利于解决经济活动与人口不匹配的问题，有利于优化国土空间开发格局。

（二）完善城乡建设用地增减挂钩土地政策

完善现行的城乡建设用地增减挂钩政策。城乡建设用地增减挂钩方式是工业化和城镇化加快发展时期，现行土地用途管制和建设用地管理体制内生的制度安排，可以实现农民居住条件改善和节约土地的共赢。这一政策通过以复垦耕地面积作为条件，一定程度上改善了土地无序开发的状况，同时，也在一定程度上起

到了提高农村建设用地使用效率，改善农村进城务工人员的城镇社保和住房水平的作用。针对在一些地区出现的问题，2010 年底国务院出台了《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》。今后一段时期需要落实国务院的文件精神，对城乡建设用地增减挂钩加以规范和完善，趋利避害，核心是保护农民利益。应增加公众特别是农民的参与程度，充分听取当地农村基层组织和农民的意见，给予村民充分的参与权。

《全国主体功能区规划》中提出：实行差别化的土地利用和土地管理政策，科学确定各类用地规模。确保耕地数量和质量，严格控制工业用地增加，适度增加城市居住用地，逐步减少农村居住用地，合理控制交通用地增长。严格控制农产品主产区建设用地规模，严禁改变重点生态功能区生态用地用途。并提出进行“三挂钩”的探索，即城乡之间用地挂钩、城乡之间人地挂钩和地区之间人地挂钩。可以考虑以主体功能区规划为依据，实施差别化的土地政策，对吸纳外来人员较多的优化开发区或重点开发区的城市和城镇，在建设用地指标上给予支持，可先占后补，近占远补，跨年度平衡。在土地利用总体规划中单列由于人口增加所带来的建设用地需求指标，在全国土地利用计划中予以平衡。探索建设用地指标可以随农民工带到流入地的实施途径，实现劳动力和土地指标跨地区再配置。

保护农民土地权益和提高土地资源配置效率的根本方法在于健全土地市场体系。建立竞争性土地市场的关键是改变土地管理的城乡二元结构。建立开放的土地市场需要改革目前的征地制度，严格限定征地范围，即使是公益性征地也需要按市场价格补偿给农民，同时必须建立和健全第三方评估的机制。

（三）实行有利于产业转移的差别化产业政策

目前，我国的产业政策已考虑到东西部之间的差异，实施了针对中西部地区的产业政策，如制定了《中西部地区外商投资优势产业目录》，再如中发〔2010〕11 号文件第一次明确提出对西部地区实行有差别的产业政策，支持西部地区发展特色优势产业等。一是在资源环境承载能力和市场允许的情况下，依托能源和矿产资源的资源加工业项目，优先在中西部国家重点开发区域布局，促进中西部地区重点开发地区制造业发展。对于中西部的重点开发地区的农牧产品加工业以及劳动密集型产业给予支持，提高中西部重点开发地区对于农村转移人口的吸纳能力。二是在中西部资源开发地区，需要引导“嵌入型”企业特别是国



有大型企业的发展与当地经济发展相融合，使当地能够从油、气、煤等资源开发中受益，解决嵌入型企业与当地发展两张皮的问题，此外，还需要通过直购电、分段电价和运费补贴等特殊政策支持西部地区资源加工业的发展。三是严格市场准入制度，对不同主体功能区的项目实行不同的占地、耗能、耗水、资源回收率、资源综合利用率、工艺装备、“三废”排放和生态保护等强制性标准，防止资源浪费和环境破坏。四是建立市场退出机制，对限制开发区域不符合主体功能定位的现有产业，要通过设备折旧补贴、设备贷款担保、迁移补贴、土地置换等手段，促进产业跨区域转移或关闭。

（四）健全引导城市紧凑发展的城市规划和管理政策

在我国人多地少、适宜大规模进行经济开发活动的国土空间较为有限的国情下，加快城市化步伐也成为优化国土空间开发格局的重要途径。随着城市化发展的加快，需要健全城市规划和管理方面的政策，以使城市能够节约和集约用地，能够在发展产业的同时保护生态空间。一是需要修订《城市规划建设用地标准》，参考东京、香港等人多地少地区的城市人均建设用地标准，适度降低我国现行的城镇综合用地标准，提高土地利用强度，通过提高建成区人口密度，而非扩大城市面积提升城市人口容量。二是提高城市规划的科学性和约束力，保证城市内部及组团之间公共绿地、农业用地、防护林以及自然和人工水体不被侵占。三是制定城市综合整治、升级改造、拆除重建等方面的政策法规，防止主观随意性。四是制定加强城市管理的政策法规，使城市管理更加现代化和人性化。

（五）制定对粮食主产区和生态功能区的补偿政策

加强对于粮食主产区和生态功能区的保护是规范国土空间开发秩序，优化国土空间开发格局的重要举措。

中央政府已逐年加大对粮食主产区的一般性转移支付力度，并逐步加强对于农田水利设施建设等支持力度，改善粮食主产区的财政和金融环境。在此基础上，需要探索建立粮食主销区对于主产区的利益补偿机制。可以考虑在主销区由财政资金出资建立商品粮调销补偿基金，按采购粮食每公斤粮价一定的比例提取，根据从粮食主产区购入的商品粮的数量，给予从粮食主产区调销商品粮的补

偿，多调多补，少调少补。粮食主产区将商品粮调销的补偿基金专项用于农田基础设施建设和种粮大户的补贴，保护农民种粮积极性。

目前我国已针对多类生态功能区域建立了利益补偿机制，今后应逐步将生态补偿制度化。一是需要中央财政加大对于生态补偿的支持力度，进一步健全森林生态效益补偿基金制度，不断提高国家级公益林补偿标准。二是在总结试点的基础上，全面实施草原生态保护补助奖励政策，推进资源型企业可持续发展准备金制度，不断扩大湿地生态效益补偿试点。三是在借鉴国内外实践经验的基础上，制定颁布《生态补偿条例》。

（六）完善环境保护的政策

《全国主体功能区规划》对于不同类型功能区的环保条件提出了明确要求，提出重点生态功能区要推进天然林资源保护、退耕还林还草、退牧还草、风沙源治理、防护林体系建设、野生动植物保护、湿地保护与恢复等，增加陆地生态系统的固碳能力。在社会主义市场经济体制的背景下，需要综合运用法律、技术和必要的行政力量加强环境保护，制定完善环境保护的政策。一是建立以市场为基础的环境资源价格政策，包括提高排污收费标准、垃圾处理收费标准，完善污水处理收费制度。通过直接投资、补贴、技术研发支持、税收优惠、融资条件优惠等政策措施，降低企业再生、再制造、循环利用资源的成本，从而降低再生资源价格。二是积极引入市场机制，促进排污权交易市场的发展。制定全国性火电等行业主要污染物以及水污染等主要领域排污权有偿使用与排污权交易管理办法以及技术指南，完善交易市场、交易规则、纠纷裁决、责任追究等制度，逐步规范企业排污行为。三是加快开征环境保护税。《全国主体功能区规划》中已明确提出要研究开征适用于各类主体功能区的环境税等措施。国务院日前发布关于加强环境保护重点工作的意见中也提出要研究开征环境保护税。开征环境保护税可分三步走，当前重点将排污费等改为环境税，在保持企业税负水平不会明显提升的基础上开征环境保护税；“十二五”中期开始向其他污染物征税，二氧化硫、废水和固体废物在内的三种污染物和二氧化碳是环境税税目的可能选择；“十二五”后期继续扩大环境保护税的征收范围，与税制改革相结合，构建起成熟和完善的环境税制。我们建议以企业碳排放为对象征收环境保护税，并将全部税收转入环境保护基金，用于碳吸收领域的生态补偿，如按森林面积、草场面积、湿



地面积、农田面积等给予生态补偿。既是对生态脆弱区政府和居民保护生态的一种补偿，也是对维护生态、积极进行植树造林的政府和居民的一种鼓励。

参考文献

陈耀：《区域经济空前活跃背后的问题和难点》，2011 年 3 月 21 日《中国高新技术产业导报》。

樊杰：《形成主体功能区布局，优化国土空间结构》，《中国城市发展报告》，2007。

顾朝林：《中国城镇体系——历史·现状·展望》，商务印书馆，1992。

宏观院课题组：《“十二五”时期促进农民工市民化问题研究》，课题报告，2010。

刘新卫：《中国土地资源集约利用研究》，中国地质出版社，2006。

陆大道：《论区域的最佳结构与最佳发展》，《地理学报》2001 年第 3 期。

陆大道：《环境危机已由局部扩散》，网易财经，2010 年 12 月 28 日。

马泉山：《新中国工业经济史（1966～1978）》，经济管理出版社，1998。

王建：《用城市化创造我国经济增长新动力》，《宏观经济管理》2010 年第 2 期。

汪晖、陶然：《论土地发展权转移与交易的“浙江模式”——制度起源、操作模式及其重要含义》，《管理世界》2009 年第 8 期。

魏垂敬、党国英：《江苏沛县：民主协调建新村》，《改革内参》2011 年第 34 期。

肖周燕、苏扬：《人口承载力视野的政策应用与调控区间》，《改革》2010 年第 11 期。

肖金成：《“十二五”期间编制空间规划的基本思路》，《发展研究》2009 年第 9 期。

蔡翼飞、张车伟：《地区差距的新视角：人口与产业分布不匹配研究》，会议论文，2011。

B.3

“十二五”时期区域公共投资政策体系建设

孙久文　夏文清　李爱民*

摘　要： 区域公共投资作为国家宏观调控的重要手段，在区域经济政策体系中占据着重要的地位。无论在促进区域经济增长、缩小区域经济差距，还是增进社会福利水平方面，区域公共投资都起着至关重要的作用。“十二五”期间，区域公共投资应兼顾经济发展、社会和谐、生态良好“三位一体”的发展目标，构建完善的区域公共投资政策体系，并与主体功能区战略以及区域发展战略规划相适应，有针对性、分重点、有步骤地实行差异化的区域公共投资政策。

关键词： 区域公共投资　政策体系　区域规划

区域经济政策是中央政府干预区域经济发展的重要工具，它通过政府对公共资源的集中安排，有目的地对某些区域实行倾斜，以改变由于历史和市场机制等原因形成的既有经济空间结构，从而促进区域经济和区域空间格局的协调发展。

区域公共投资政策属于区域经济政策中最重要的一部分，当政府实行政策倾斜时，所使用的工具为公共投资；而当通过这种手段对特定问题区域进行公共产品投入的时候，区域经济政策就具体化为区域公共投资政策。本文将探讨“十二五”时期我国的区域公共投资政策体系的建设问题。

---

* 孙久文，中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所教授、博士生导师；夏文清，中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所博士生；李爱民，中国人民大学经济学院区域与城市经济研究所博士生。



一　区域公共投资政策的地位与作用

公共投资有广义和狭义之分。从资金来源上看，窄口径的公共投资指预算内投资；宽口径的公共投资还包括运用预算外及制度外资金进行的投资。通常意义上，我们将公共投资理解为由政府投资形成资本的运作活动。在市场经济的条件下，政府不能在微观层次上直接介入企业的活动领域，其投资往往限定于特定的公共服务领域和公共产品供给领域，一般称为“公共投资”。本文所研究的区域公共投资，可以理解为中央政府为促进区域经济增长和协调区际发展关系，针对问题区域的具体特点而进行的用于公共物品投入的各项投资活动。

（一）区域公共投资政策的地位

区域公共投资政策主要是指政府作为投资主体，在基础设施和自然垄断行业进行的物质性公共投资，从而促进经济增长和社会福利均衡。我们将区域公共投资政策具体化，理解为政府（主要指中央政府）的区域财政投资政策，主要是通过在不同时期改变投资总额和投资方向来调节区域生产布局与结构，推动区域经济发展。

区域公共投资政策是国家区域政策体系的重要组成部分，在国家宏观调控和经济社会发展过程中始终扮演着重要角色，是政府通过投资支持落后地区、缩小区域发展差距的政策手段。在当今中国区域经济发展不平衡的格局下，公共投资对于促进区域经济增长与协调区域经济发展具有举足轻重的作用。

区域经济政策在实施过程中运用的有针对性的方法与措施称为区域政策工具，根据功能性质划分的区域政策工具如图 1 所示。

此外，也可以从政策内容的角度探讨区域公共投资政策在区域经济政策中的地位，但目前尚未形成完善的区域经济政策分类体系，我们可以尝试从各自政策的侧重点来进行一定的划分（见图 2）。图 2 中区域财政政策中的区域财政投资政策就是本文所研究的区域公共投资政策。

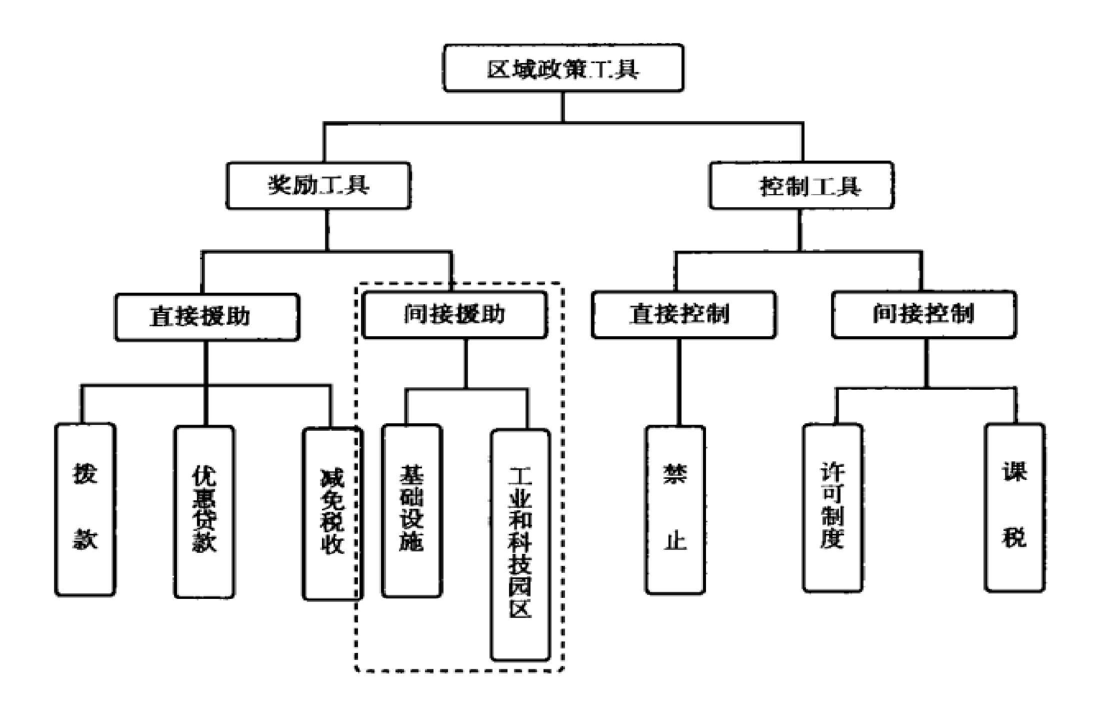


图1 区域政策工具分类

资料来源：引自张可云《区域经济政策》，商务印书馆，2009。

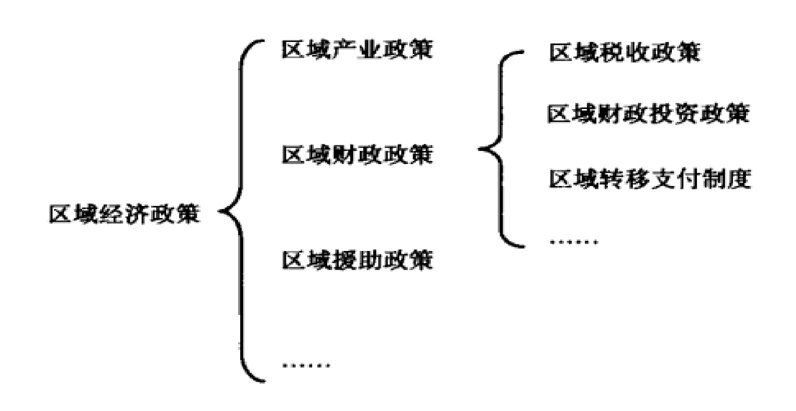


图2 区域经济政策分类

（二）区域公共投资政策的作用

区域公共投资是指通过经济资源在各地域的不同分配，从而对区域经济发展产生重大影响。总体来说，区域公共投资政策主要从两个方面影响全国经济布局：一是由政府投资加强基础设施建设，从而改善区域投资环境，为工业化和城市化进程创造必要的条件；二是根据国家的产业政策在一些重点区域建设和布局



工业企业，以谋求区域经济增长和区际经济协调发展。

1. 有利于促进区域经济增长

公共投资可以通过直接用于生产最终产品和间接生产最终产品以提高劳动生产率两个途径影响长期经济增长。巴罗（Barro，1990）认为公共投资能为私人资本提供公共服务，同时提高私人投资的收益率，从而公共投资影响内生经济增长。Kubo（1995）的研究表明，投资于公共基础设施，特别是公路、通信和能源供应，对地区经济发展有着十分重要的作用，他认为自20世纪70年代早期以来美国经济生产率的下降能从同时期公共资本存量的恶化状况中得到解释。Costa（1987）甚至明确提出公共投资的地区差异能够部分解释地区产出增长率的差异。可以看出学界对于区域公共投资促进区域经济增长方面已经达成共识。

2. 有利于缩小区域经济差距

我国各区域间经济发展不均衡，很大程度上由资本积累的数量和效率的差异所致。经济落后地区由于收入水平低、自身积累水平有限，同时由于发展基础薄弱，吸引外来资金的能力较差，因而要实现工业化、城镇化、现代化，必然会遇到资本匮乏的难题。因此，实现区域经济协调发展，加速资本形成便是一个关键性的因素，而加大对落后地区的财政投资力度可以对落后地区的经济发展起到“搏动”的作用。同时，区域经济差距更多地体现在城乡差距的存在，可以认为，以工业化的意识推动农业的产业化发展，以城市化的措施促进农村城镇化的进程，是统筹城乡协调发展的必然途径，这一重大举措离不开公共投资的大力支持。

3. 有利于增进社会福利水平

基础设施可以进入消费者的效用函数，直接增加消费者的效用，也可以通过提高私人资本生产率来增加消费者的收入，从而间接增加消费者的福利，进而增进整个社会的福利水平。菲利克斯（Felix，1999）采用阿根廷等国的数据，分析公共投资对经济增长和消费者福利的影响，结果表明即使基础设施投资占GDP的比重较低，基础设施投资对经济增长和消费者福利增进仍有重要影响。随着知识经济的到来及内生增长理论的形成和发展，知识、人力资本对经济增长的重要作用日益显露。公共投资通过调整财政投资结构，日益增加教育投资在财政投资中的比重，可以显著提高人品素质和人力资本存量，从而增加消费者的效用和整个社会的福利水平。

二 “十二五”时期区域公共投资政策体系构建的目标与内容

“十二五”时期，我国区域公共投资根据需求导向原则、差别化原则、改善民生原则、科技优先原则构建指导区域公共投资的政策体系。

（一）区域公共投资政策体系构建的依据

1. 区域公共投资的政策体系必须与区域经济发展的阶段相适应

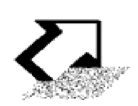
经济发展阶段决定了区域公共投资是国家区域战略的重要组成部分。按照迈克尔·波特的观点，国家发展可分为四个阶段：生产要素导向阶段、投资导向阶段、创新导向阶段、富裕导向阶段。根据中国经济发展的实践，2008 年以来受国际金融危机的影响而启动的 4 万亿元投资计划虽然已经退出了，但中国经济仍处于投资导向阶段，我们需要引导区域经济发展不断向创新导向阶段过渡。

2. 国家相关战略决定了区域公共投资的导向

《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006～2020 年）》提出我国建设创新型国家的战略，不断增强自主创新能力，走出中国特色的自主创新道路，推动科学技术的跨越式发展，并以此作为产业结构调整、增长方式转变的重要推手。党中央、国务院多次提出把改善民生作为工作的重点，不断统筹区域发展、城乡发展，缩小区域差距和实现公共服务均等化。“十二五”时期的区域公共投资必须加快向科技创新和改善民生的方向倾斜。

3. 区域公共投资必须与区域发展现状紧密相联

按照中国四大板块的划分，区域差异是显著存在的。根据本文对公共投资的界定，各个区域的电力、燃气及水的生产和供应业，交通运输、仓储和邮政业，科学研究、技术服务和地质勘查业，水利、环境和公共设施管理业，教育，卫生、社会保障和社会福利业，文化、体育和娱乐业，公共管理和社会组织发展情况存在很大的不同，各区域对公共投资的需求迥异。“十二五”时期的区域公共投资必须以需求导向为根本宗旨，紧密围绕区域发展现状，实行差别化的区域公共投资。



（二）区域公共投资政策体系的目标构成

“十二五”时期区域公共投资不仅要充分发挥促进经济增长的作用，更多地应发挥其在维护社会和谐安宁、维持生态优良的作用，实现经济发展、社会和谐、生态良好“三位一体”。

1. 经济发展目标

“十二五”时期我国区域公共投资必须充分发挥促进经济发展的功能，一方面，着眼于区域经济增长与区域经济协调，实现包容性增长；另一方面，着眼于经济发展方式转变，实现科学发展；同时，结合建设创新型国家的要求，着眼于提高科技发展水平，实现创新发展。

2. 社会和谐目标

经济发展必须与社会进步相得益彰。“十二五”时期，区域公共投资必须着眼于支持落后地区尤其是民族地区的发展，实现民族团结和社会稳定；着眼于改善民生，优先解决人民群众密切关心的问题，增进人民幸福；着眼于农村地区的投资支持力度，促进农村地区发展，逐步实现城乡一体化发展。

3. 生态良好目标

“十二五”时期区域公共投资政策必须着眼于改善生态环境，尤其是西部等生态环境较为脆弱的地区；同时，要着眼于为低碳经济的发展服务，促进低碳生产生活方式的发展，做好循环经济建设工作。

（三）区域公共投资政策体系的基本内容

区域公共投资政策体系的基本框架如图3所示。

充分发挥公共投资的效益，必须建立健全完善的、系统的区域公共投资政策体系。“十二五”期间，围绕提高公共投资效率，必须建立系统化的公共投资组织体系、实现差别化的公共投资体系、多样化的公共投资融资体系、规范化的公共投资监管体系和合理化的公共投资评价体系。

1. 组织体系

实现区域公共投资政策的有效决策和充分贯彻执行，必须形成严密的公共投资组织体系，切实完善中央与地方政府的协调配合和分工合作关系，加强中央政府的全局性规划和决策。



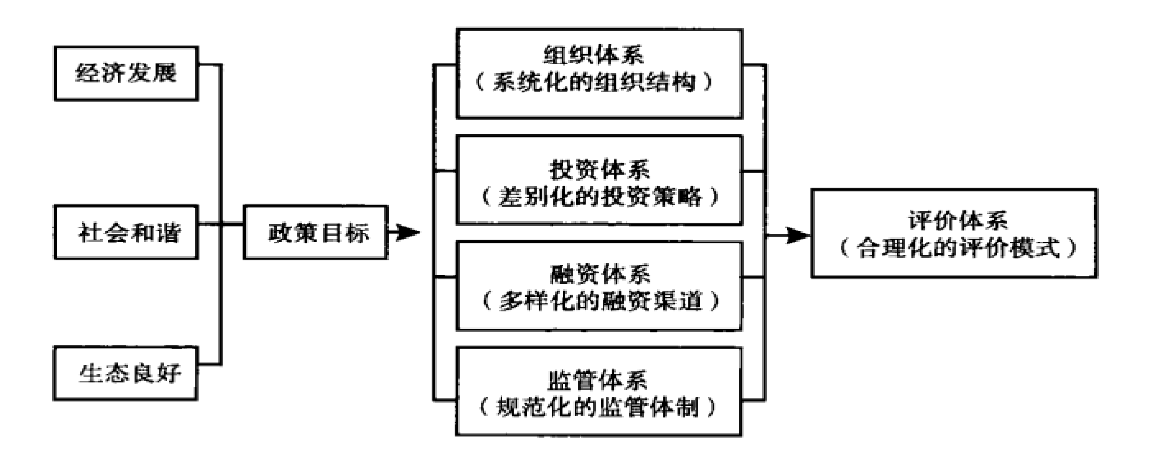


图3　区域公共投资政策体系的基本框架

（1）设置专门管理公共投融资的机构，负责编制公共投融资的计划，以及对公共投融资运作的日常管理和协调工作，将有关政策性金融机构逐步纳入公共投资的管理体系。

（2）建立中央和地方两级公共投资的管理体制。根据公共产品的层次性以及两级政府的职能特征，中央级专门设立公共投资资金运用部，并由国家发改委、中央银行等机构共同编制公共投融资计划。地方级公共投资部门必须在中央的领导下确定公共投资的领域和规模，并接受中央公共投资管理部门的监督。

（3）完善相关法律法规。为有效发挥公共投资的作用，应逐步建立和健全针对公共投资机构的管理法制体系，为专业性强、运作内容和运作方式存在较大差别的公共投资机构营造有效管理的法制环境。

2. 投资体系

在投资规模方面，按照西方经济学的估算，最优公共投资规模应该等于公共资本的产出弹性。我国学者经过估算后认为，如果将政府部门和一般公共部门区分开来，政府部门的最优投资规模应是GDP的0.9%，一般公共部门最优投资规模应是GDP的10.4%。

在投资结构方面，一方面必须优化区域公共投资的地域结构，另一方面必须合理选择各区域公共投资的投资领域。

（1）调整中央政府投资的区域流向。中央政府应加大对中西部地区的公共投资力度，减少对东部的公共投资，实施中西部地区的中央政府投资远大于东部



地区中央政府投资的“投资差距”政策。这是因为：第一，东部地区经济发达，财力相对雄厚，自身的公共投资能力强，而中西部地区经济发展较为落后，财力薄弱，自身难以分拨出充足的资金支持其公共服务的发展。第二，从区域公共投资的存量看，东部地区所积累的公共投资存量要远远大于中西部地区，要缩小公共投资存量的生产性效应差距，必须加大中西部地区的公共投资力度，减少东部的公共投资额。

（2）合理界定各区域投资领域。各区域的发展环境存在很大差异，由此形成对区域公共投资的不同需求。“十二五”时期，必须实行需求导向的区域公共投资原则，合理界定各区域投资领域。西部地区的发展仍然以基础设施为其瓶颈，且存在生态环境恶劣的严峻现实，因而，公共投资仍然应倾向于改善基础设施和生态环境；中部地区是重要的商品粮生产基地，公共投资应更多倾向于提高农业生产能力；东部地区发展基础较好，应在自主创新、转变经济发展方式方面走在全国前列，应倾向于科技创新方面的投资；东北老工业基地在体制改革方面仍面临巨大障碍，必须在公共服务方面有更大的突破，为体制改革铺平道路。

3. 融资体系

结合国内外实践，目前引导民间资金进入公共投资领域的方式主要包括BOT、TOT、公共投资基金等模式。“十二五”时期区域公共投资，应当建立各种融资模式相结合的融资体系。

（1）大力发展特许权经营制度。采用BOT等方式，吸引民间资本投向公共投资领域；对于已建成的市政项目可以采用TOT模式，把项目转让给包括民间投资者在内的其他投资主体，盘活存量资产，既可以用筹集的资金建设新的公共项目，又可以引入私营企业先进的管理经验，以提高其管理效率；对于重大建设项目，鼓励民间资本采取联合集资入股等方式进入，由政府采取投资基金即股份化的形式吸收私人资本联合投资。

（2）利用资源补偿方式吸引民间资本。公共投资项目具有投资大、回收期长的特点，对于一些按照市场运作机制投资无法收回的公共项目，可以采用由民营企业自行投资、自主经营，产权归政府，其利益不足部分政府给予资源补偿的方式补足，如土地补偿、收益高低的项目捆绑运作等方式。

（3）基础设施投资基金吸纳社会闲散资金。经国家批准，在有条件的地方



设立多种形式的基础设施投资基金，把一些基础设施投资项目在社会上公开招标招股。投标或入股者无论属于何种经济成分，都可以吸纳产业投资基金作为自己的项目资本金或股本金，从而将分散的民间资本集中起来办大事。

4. 监管体系

进一步完善区域公共投资监管体系，建立健全区域公共投资监督管理系统，有利于促进区域公共投资运作风险的防范和化解。为保证公共投资计划按步骤、有效率地得以贯彻执行，必须建立完整、系统的区域公共投资监督体系。

（1）建成由人大、政府和社会公众组成的“三位一体”的监督体系。人大作为国有资本所有者的代表，主要通过制定有关公共投资的规章制度，在法律制度上约束公共投资参与者的行为并对公共投资预算和公共投资者资格进行审查。政府是公共投资的监督主体，各专业部门主要对公共投资项目从立项到实施的整个过程进行监督检查。社会公众是公共项目的直接受益者，是人大和政府监督的有益补充。形成有效的公众监督机制，应该一方面增强公众对于公共投资实施的知情权；另一方面建立完善的公众举报系统，加大对举报人员的保护力度和对于违规操作行为的惩处力度。

（2）实施事前、事中、事后全方位的监督。对新实施的公共投资项目的资金总规模及来源落实情况进行严格的事前审核。项目实施阶段要严格审核公共项目的年度预算，实行派驻财务总监制度，负责对建设单位的整个财务活动进行监管。项目实施后要认真审核工程结算和项目竣工财务决算；实施项目绩效评价，由监督部门对项目概况、建设规模、投资控制、建设工期、预期社会经济效益实现情况和存在问题等进行评价分析并提出改进建议。

5. 评价体系

建立区域公共投资效益评价体系，应遵循效率和公平相结合、远期效益和短期效益相结合、投资前评价与投资后评价相结合、统一性和专门性相结合的原则，建立全方位的评价体系。

（1）构建区域公共投资效益评价制度体系。由于公共投资效益评价的特殊性，须从三个层面构建评价制度体系。从宏观层面上，主要依据国民经济发展状况、区域发展政策、产业发展方向以及有关法律、制度，对投资项目决策的科学程度，以及项目实施中的效益状况进行评价；在公共投资执行单位的层面上，主



要针对具体项目的实施情况以及实施效果进行经济、社会和生态效益的评价；建立部门绩效评价制度，对政府部门和其他承担公共投资的部门计划目标的执行情况和取得的成效进行考核。

（2）构建区域公共投资效益评价信息采集体系。通过发挥社会中介组织的作用，建立大规模的公共投资评价数据库存，采用相应的数据处理、分析方法，建立适应我国现实需要的公共投资信息采集体系。

（3）构建区域公共投资效益评价方法体系。借鉴国际先进效益评价方法，主要采用以下 3 种。①综合分析法，对公共项目进行全方位的综合评价，主要包括投资项目合理性和可行性分析，项目的经济效益分析，项目对经济发展、社会进步以及生态环境等方面影响的分析，项目持续发挥作用能力的分析等。②成本—效益评价，评估公共投资在实施时各环节产生的成本和效益，以及受益者与受损者之间差异的数量。③社会评价法，对投资活动的有关社会指标或因素做出必要的评价，以使项目与社会发展相适应、相协调，避免出现投资的社会风险。

三　区域规划与区域公共投资政策

（一）主体功能区战略与区域公共投资政策

“十一五”期间为了协调区域发展，实现空间有序开发，将我国版图进行了主体功能区的划分。“十二五”期间优化区域公共投资，应针对各主体功能区的特点和各主体功能区对于区域公共投资的需求，有针对性、分重点、有步骤地进行差异化的区域公共投资政策，避免全面开花、普遍开发。

1. 优化开发区的区域公共投资

优化开发区域是指国土开发密度已较高、资源环境承载能力开始减弱的区域。优化开发区域是我国参与经济全球化的主体区域，其主体功能定位是：要改变依靠大量占用土地、大量消耗资源和大量排放污染实现经济较快增长的模式，把提高增长质量和效益放在首位，加快产业结构升级，提升参与全球分工与竞争的层次，继续成为带动全国经济社会发展的龙头和我国参与经济全球化的主体区域。

与其主体功能相匹配，优化开发区对公共投资的政策需求重点是：（1）以适度的公共投资政策支持产业结构调整和升级，促进高消耗、高排放产业的淘汰和转移；（2）依据当地资源环境的承载能力和未来的人口可集聚规模，提供相应的基础设施和公共服务，促进人口的有序迁入；（3）加大投入，保护和改善当地的生态环境。

2. 重点开发区的区域公共投资

重点开发区域是指资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域。重点开发区域对我国经济、人口的空间布局的合理调整具有重要意义，其主体功能定位是：承接优化开发区的产业转移和限制开发区、禁止开发区的人口转移，逐步成为支撑全国经济发展和人口集聚的重要空间载体。

依据重点开发区域的主体功能定位，其公共投资政策需求的重点是：（1）结合产业布局加强相关的基础设施建设投入，为承接国内外产业转移创造良好的基础设施条件；（2）促进城镇化发展，加大公共服务的供给，为人口有序、稳步地迁入创造条件；（3）加大对污染防治的投入，在发展经济的同时保持良好的生态环境。

3. 限制开发区的区域公共投资

由于限制开发区域自我发展能力较差，且不少是民族地区，人口不能实现完全转移，其生态地位又较为重要。因此，限制开发区域的公共投资政策需求的重点是：（1）加大对生态建设和环境保护的投资力度，确保生态安全；（2）增加公共服务设施建设的中央投资，保证其享有均等化的基本公共服务；（3）加大教育和职业培训方面的投资力度，提高劳动力就业技能，促进人口向重点开发区、优化开发区有序迁移。

4. 禁止开发区的区域公共投资

禁止开发区域是指依法设立的各类自然保护区域，其主体功能定位是：依据法律法规规定和相关规划实行强制性保护，控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动，逐步成为保障全国生态平衡、改善区域生态环境质量的生态功能核心区。因而禁止开发区域公共投资政策需求的重点集中在生态建设和环境保护方面，要加强森林火灾等自然灾害防治以及少数居民迁出后的生态恢复等方面的投资。



（二）区域发展战略与区域公共投资政策

在实施"沿海开放"战略后，我国提出了促进地区经济协调发展的战略，相继实施了西部大开发战略、振兴东北地区等老工业基地战略、实施中部崛起战略和实现东部率先发展战略。新的区域战略的实施，要求在公共投资政策方面对相应的区域给予支持和倾斜，对中央和地方实际的公共投资安排，也会产生一定的影响。

2008年以来，国务院相继批准或批复一系列区域规划，从而优化空间布局和促进区域合作。要加强区域合作，消除区域市场封锁，就必须明确不同区域的主要发展方向，完善区域内产业空间布局。同时，根据不同区域的发展物色和规划目标，与主体功能区相结合，有选择性地进行区域公共投资，提高投资效率和效益。

"十二五"期间，区域公共投资必须与上述各区域战略功能定位和发展重点相统一，服从并服务于区域总体战略的发展，使区域公共投资战略与区域总体发展战略相一致，使区域发展战略更好地得以实现。

参考文献

张雷宝：《地方政府公共投资效率研究》，中国财政经济出版社，2005。

殷强：《中国公共投资效率研究》，经济科学出版社，2008。

赵志耘：《财政支出经济分析》，中国财政经济出版社，2002。

马胜杰、夏杰长：《公共经济学》，中国财政经济出版社，2003。

张可云：《区域经济政策》，商务印书馆，2009。

徐梅：《地方公共投资研究》，四川大学博士学位论文，2002。

刘兵：《公共投资与区域经济发展研究》，浙江大学博士学位论文，2009。

Douglas Holtz Eakin. Public Sector Capital and the Productivity Puzzle [J]. *The Review of Economics and Statistics*, 1994, 76: 12-21.

Etsuro Shioji. Public Capital and Economic Growth: A Convergence Approach [J]. *Journal of Economic Growth*, 2001, 16: 205-227.

欧斌：《政府公共投资效应研究综述》，《中国行政管理》2009年第11期。

孙群力：《公共投资、政府消费与经济增长的协整分析》，《中南财经政法大学学报》



2005 年第 3 期。

刘忠敏、马树才、陈素琼：《我国政府支出和公共投资对私人投资的效应分析》，《经济问题》2009 年第 3 期。

尹贻林、卢晶：《我国公共投资对私人投资影响的经验分析》，《财经问题研究》2008 年第 3 期。

刘卓珺、于长革：《公共投资的经济效应及其最优规模分析》，《经济科学》2006 年第 1 期。

王威：《公共投资的区域经济增长效应》，《当代经济管理》2008 年第 2 期。

韩仁月、常世旺：《中国省级公共投资的区域效应：互利共赢还是以邻为壑》，《财经研究》2010 年第 4 期。

杨大楷、孙敏：《公共投资与宏观经济结构的实证研究》，《经济问题》2009 年第 4 期。

娄洪：《长期经济增长中的公共投资政策》，《经济研究》2004 年第 3 期。

贾康：《政府公共投资、社会投资与经济社会发展》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2010 年第 3 期。

姚光业：《我国公共投资监管模式研究》，《中共中央学校学报》2008 年第 2 期。

于长革：《政府公共投资的经济效应分析》，《财经研究》2006 年第 2 期。

B.4
2010年中国区域创新能力评价报告

杨维凤*

摘　要：本文沿用《中国区域经济发展报告（2009～2010）》中所制定的创新评价指标体系，采用加权综合评价的方法，对2010年全国四大板块、八大经济区和31个省市区的区域创新综合能力进行总体评价分析，并从区域创新投入能力、区域创新产出能力和区域创新环境能力3个一级指标进行评价。同时，还对比分析2009～2010年间我国区域创新能力的动态发展趋势。

关键词：区域创新总指数　指标体系　创新投入　创新产出　创新环境

在世界经济低迷、金融危机持续发酵的国际背景下，加快经济转型，提升区域创新能力是我国各区域发展的必然选择。我国区域创新能力的空间分布格局和动态变化，充分体现了各区域在创新型国家建设中的地位和探索路径。本文沿用《中国区域经济发展报告（2009～2010）》中所制定的由3个一级指标、7个二级指标和60个三级指标组成的评价指标体系，采用加权综合评价的方法①，对全国四大板块、八大经济区和31个省市区的区域创新能力进行现状和动态比较评价。

一　2010年全国区域创新综合能力评价分析

（一）全国区域创新综合能力排序分析

根据中国区域创新综合能力的指标体系，对2010年全国31个省市区的相关

---

* 杨维凤，北京市社会科学院经济所，副研究员，研究方向为区域经济。

① 具体方法详见杨维凤《中国区域创新能力评价分析》，《中国区域经济发展报告（2009～2010）》，社会科学文献出版社，2010。

指标数据分区域进行统计和合成，得出了2010年全国四大板块、八大经济区和31个省市区的区域创新综合能力值和排位情况。

从四大板块来看（见表1），东部区域高居四大板块之首，创新总指数为36.96；东北区域位列第二位，创新总指数为23.66，比东部区域低13.3；中部区域略低于东北区域，位列第三位，创新总指数为21.39；西部区域创新总指数最低，为14.91。

表1　2010年全国四大板块区域创新总指数

地区	排名	创新总指数	创新投入指数	创新产出指数	创新环境指数
			权重0.32	权重0.35	权重0.33
东部	1	36.96	32.04	28.61	50.6
东北	2	23.66	17.79	11.5	42.25
中部	3	21.39	13.56	9.39	41.73
西部	4	14.91	6.8	4.76	33.53

全国八大经济区的区域创新能力排位（见表2）基本上和四大板块的区域创新能力排位大体一致，东部沿海综合经济区创新总指数最高，创新总指数43.8；北部沿海综合经济区略低于东部沿海综合经济区，创新总指数为39.17；南部沿海综合经济区和东北综合经济区分列第三位、第四位，创新总指数分别为27.19、23.66；中部区域的长江中游综合经济区和黄河中游综合经济区分列第四位和第五位，分别为21.88、20.91；西部区域的大西南综合经济区、大西北综合经济区创新能力在八大经济区中最低，分别处于第七位和第八位，创新总指数分别为17.67和12.14。

表2　2010年全国八大经济区区域创新总指数

地区	排名	创新总指数	创新投入指数	创新产出指数	创新环境指数
			权重0.32	权重0.35	权重0.33
东部沿海综合经济区	1	43.8	38.67	39.35	53.49
北部沿海综合经济区	2	39.17	38.31	28.67	51.13
南部沿海综合经济区	3	27.19	17.05	17.79	47
东北综合经济区	4	23.66	17.79	11.5	42.25
长江中游综合经济区	5	21.88	13.87	11.08	41.09
黄河中游综合经济区	6	20.91	13.26	7.69	42.36
大西南综合经济区	7	17.67	8.9	7.31	37.17
大西北综合经济区	8	12.14	4.69	2.21	29.89



全国各省份区域创新综合能力的排位体现了四大板块和八大经济区的大体排序位置，各省份之间存在较大的差距（见图1）。处于上游区（第1～10位）的依次排序是北京市、上海市、江苏省、广东省、天津市、浙江省、山东省、辽宁省、陕西省和湖北省，北京的创新总指数达到68.86，仍保持第一位；位于中游区（第11～20位）的依次为四川省、福建省、重庆市、湖南省、吉林省、黑龙江省、安徽省、内蒙古自治区、河南省和河北省；处于下游区（第21～31位）的依次是江西省、山西省、广西壮族自治区、云南省、海南省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、贵州省和西藏自治区。

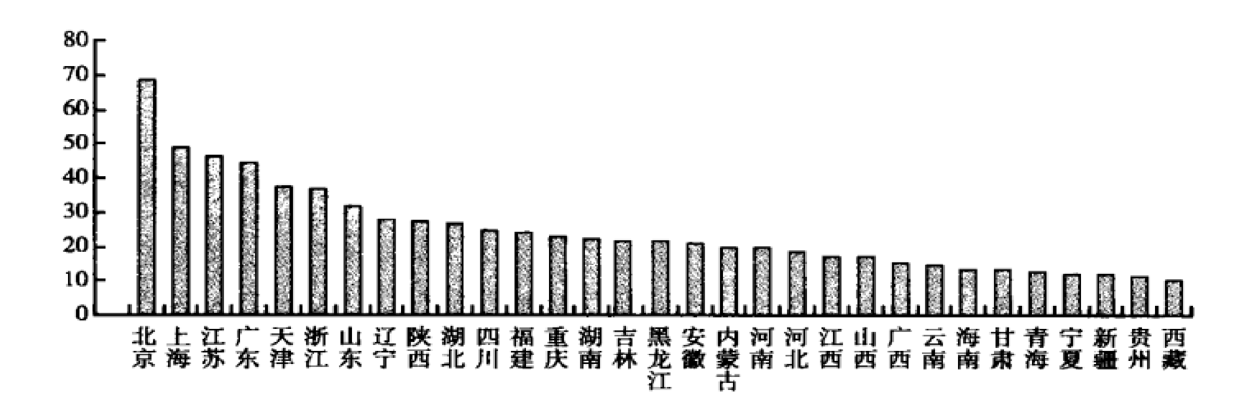


图1　2010年全国31省份区域创新总指数

（二）全国区域创新综合能力排序变化比较分析

2010年和2009年相比较，全国四大板块和八大经济区的区域创新综合能力的排序没有变化。但是四大板块区域创新综合能力的指数值，除了东北地区略有下降外，其他三大板块的创新总指数均比2009、2008年有不同程度的上升（见表3），体现出我国区域创新综合能力在宏观空间分布格局相对稳定的情况下，区域创新综合能力的质量在不断提高。细分31个省市区的创新综合能力排位变化幅度相对较大，有14个省市区的排位发生了位移。2010年区域创新综合能力排位上升的有6个，重庆市、海南省上升幅度较大，均上升了3位，安徽省上升了2位，湖南省、广西壮族自治区、贵州省各上升了1位。区域创新综合能力排位下降的有8个省市区，黑龙江省下降了3位，宁夏回族自治区下降了2位，吉林省、内蒙古自治区、河南省、云南省、甘肃省、西藏自治区均下降了1位。

表 3 2008～2010 年全国四大板块区域创新总指数

地区	2008 年创新总指数	2009 年创新总指数	2010 年创新总指数
东部	36.41	36.88	36.96
东北	23.39	23.95	23.66
中部	19.69	20.63	21.39
西部	13.68	14.62	14.91

二 2010 年全国区域创新投入能力评价分析

（一）全国区域创新投入能力排序分析

从创新投入的专项指标来看，全国四大板块的排序（见表4）和综合创新能力的排序相同，即依次为东部区域、东北区域、中部区域和西部区域，创新投入指数分别为32.04、17.79、13.23 和 6.8。四大板块间的创新投入差距较大，东部区域创新投入指数是东北的1.8 倍、中部区域的2.4 倍、西部区域的4.7 倍。

表 4 2010 年全国四大板块创新投入指数

地区	排名	创新投入指数	创新的人力资源指数	创新的资金指数
			权重 0.54	权重 0.46
东部	1	32.04	33.32	30.55
东北	2	17.79	20.94	14.09
中部	3	13.23	13.98	12.34
西部	4	6.8	7.34	6.16

在全国八大经济区的创新投入指标排名（见表5）中，东部沿海综合经济区和北部沿海综合经济区分列第 1 位和第 2 位，创新投入指数分别为 38.67 和 38.31；东北综合经济区和南部沿海综合经济区创新投入指数相差不多，分别为17.79、17.05，分列第 3 位、第 4 位；中部的黄河中游综合经济区、长江中游综合经济区分列第 5 位、第 6 位，创新投入指数分别是 13.26、13.2；西部的大西南综合经济区、大西北综合经济区分列第 7 位和第 8 位，创新投入指数分别为8.9、4.69。



表 5　2010 年全国八大经济区创新投入指数排名

地　区	排名	创新投入指数	创新的人力资源指数	创新的资金指数
			权重 0.54	权重 0.46
东部沿海综合经济区	1	38.67	41.49	35.36
北部沿海综合经济区	2	38.31	37.83	38.88
东北综合经济区	3	17.79	20.94	14.09
南部沿海综合经济区	4	17.05	19.13	14.61
黄河中游综合经济区	5	13.26	14.58	11.7
长江中游综合经济区	6	13.2	13.39	12.98
大西南综合经济区	7	8.9	9.12	8.64
大西北综合经济区	8	4.69	5.56	3.68

在全国各省市区区域创新投入指标排名中（见表 6），处于上游区（第 1～10 位）的依次排序是北京市、上海市、江苏省、广东省、天津市、浙江省、山东省、辽宁省、陕西省和湖北省；处于中游区（第 11～20 位）的依次是四川省、黑龙江省、安徽省、吉林省、福建省、湖南省、重庆市、河南省、山西省、河北省；处于下游区（第 21～31 位）的分别是内蒙古自治区、江西省、甘肃省、广西壮族自治区、新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、青海省、云南省、贵州省、海南省和西藏自治区。

表 6　2010 年全国 31 省市区创新投入指数

地　区	排名	创新投入指数值	创新的人力资源指数	创新的资金指数
			权重 0.54	权重 0.46
北　京	1	82.75	81.07	84.73
上　海	2	49.17	53.37	44.24
江　苏	3	39.81	41.75	37.54
广　东	4	35.46	39.42	30.82
天　津	5	34.8	34.48	35.17
浙　江	6	27.03	29.35	24.31
山　东	7	26.1	24.79	27.63
辽　宁	8	23.03	24.75	21.01
陕　西	9	22.33	21.71	23.05
湖　北	10	19.96	20.42	19.41
四　川	11	17.14	15.88	18.61
黑龙江	12	15.92	18.63	12.74

续表

地　区	排名	创新投入指数值	创新的人力资源指数	创新的资金指数
			权重 0.54	权重 0.46
安　徽	13	15	11.95	12.78
吉　林	14	14.42	19.45	8.512
福　建	15	13.76	15.17	12.11
湖　南	16	12.83	13.47	12.08
重　庆	17	12.66	12.96	12.31
河　南	18	11.52	12.81	10
山　西	19	11.21	13.34	8.72
河　北	20	9.6	10.97	7.99
内蒙古	21	7.97	10.47	5.04
江　西	22	7.68	7.7	7.65
甘　肃	23	7.16	7.04	7.31
广　西	24	6.76	8.45	4.77
新　疆	25	5.48	7.81	2.74
宁　夏	26	5.28	6.41	3.96
青　海	27	4.85	5.3	4.33
云　南	28	4.45	4.97	3.83
贵　州	29	3.51	3.35	3.69
海　南	30	1.93	2.8	0.91
西　藏	31	0.7	1.22	0.08

（二）全国区域创新投入能力排序变化比较分析

2010 年与 2009 年相比较，全国四大板块、八大经济区的区域创新投入能力的排序较稳定，没有变化。细分 31 个省市区的区域创新投入能力的排位相对也比较稳定，变化幅度较小，仅有 8 个省市区的排位稍有变动，全国前 16 名的创新投入排位均没有发生变化，显示 2010 年各省市区保持了较稳定的创新投入。2010 年区域创新投入能力排位上升的有 4 个省市区，重庆市、河南省和新疆维吾尔自治区排位均上升了 1 位，内蒙古自治区排位上升了 2 位。区域创新投入能力排位下降的有 4 个省市区，山西省排位下降了 2 位，江西省、甘肃省和宁夏回族自治区均下降了 1 位。由上看出，在全国 31 个省市区中，处于上游区的排位没有发生变化，只有中游和下游的排位有所变化。



三　2010 年全国区域创新产出能力评价分析

（一）全国区域创新产出能力排序分析

从创新产出的专项指标来看，全国四大板块的排序（见表7）和综合创新能力的排序相同，即依次为东部区域、东北区域、中部区域和西部区域，创新产出指数分别为 28.61、11.5、9.39 和 4.76。四大板块间的创新产出差别很大，东部区域的创新产出指数值是东北区域的 2 倍、中部区域的 3 倍、西部区域的 7 倍。

表7　2010 年全国四大板块创新产出指数

地区	排名	创新产出指数	知识产出指数	科技产出指数
			权重 0.39	权重 0.61
东部	1	28.61	27.19	29.52
东北	2	11.5	16.8	8.11
中部	3	9.39	13.27	6.91
西部	4	4.76	6.37	3.73

在全国八大经济区的创新产出指标排名（见表8）中，东部沿海综合经济区和北部沿海综合经济区分列第 1 位和第 2 位，创新产出指数分别为 39.35、28.67，南部沿海综合经济区为第 3 位，创新产出指数为 17.79；东北综合经济区和长江中游综合经济区创新产出指数相当，分别为 11.5、11.08，分列第 4 位、第 5 位；黄河中游综合经济区和西部的大西南综合经济区创新产出指数相当，分别为 7.69、7.31，分列第 6 位、第 7 位；大西北综合经济区创新产出指数最低，列第 8 位。

在全国各省市区区域创新产出指标排名中（见表9），处于上游区（第 1 ~ 10 位）的依次排序是北京市、江苏省、上海市、广东省、浙江省、山东省、天津市、湖北省、辽宁省和陕西省；处于中游区（第 11 ~ 20 位）的依次是四川省、湖南省、重庆市、福建省、吉林省、黑龙江省、河南省、安徽省、河北省、江西省；处于下游区（第 21 ~ 31 位）的分别是广西壮族自治区、甘肃省、山西省、云南省、贵州省、新疆维吾尔自治区、宁夏回族自治区、内蒙古自治区、海南省、青海省和西藏自治区。

表 8　2010 年全国八大经济区创新产出指数

地　区	排名	创新产出指数	知识产出指数	科技产出指数
			权重 0.39	权重 0.61
东部沿海综合经济区	1	39.35	32.73	43.59
北部沿海综合经济区	2	28.67	36.16	23.88
南部沿海综合经济区	3	17.79	9.67	22.98
东北综合经济区	4	11.5	16.8	8.11
长江中游综合经济区	5	11.08	15.38	8.33
黄河中游综合经济区	6	7.69	11.15	5.49
大西南综合经济区	7	7.31	9.07	6.19
大西北综合经济区	8	2.21	3.67	1.27

表 9　2010 年全国 31 省市区创新产出指数

地　区	排名	创新产出指数	知识产出指数	科技产出指数
			权重 0.39	权重 0.61
北　京	1	64.88	100	42.42
江　苏	2	43.96	33.88	50.41
上　海	3	43.5	45.38	42.3
广　东	4	41.5	19.6	55.5
浙　江	5	30.6	18.94	38.05
山　东	6	22.4	16.96	25.88
天　津	7	20.42	18.46	21.68
湖　北	8	17.12	25.75	11.6
辽　宁	9	15.27	20.18	12.13
陕　西	10	14.64	24.2	8.53
四　川	11	14.17	17.54	12.02
湖　南	12	12.56	17.68	9.28
重　庆	13	10.7	11.36	10.28
福　建	14	10.28	7.43	12.1
吉　林	15	9.79	14.83	6.57
黑龙江	16	9.45	15.4	5.64
河　南	17	9.44	12.59	7.43
安　徽	18	9.42	11.34	8.2
河　北	19	6.98	9.21	5.55
江　西	20	5.22	6.76	4.23

续表

地　区	排名	创新产出指数	知识产出指数	科技产出指数
			权重0.39	权重0.61
广　西	21	5.05	7.08	3.75
甘　肃	22	5.02	9.33	2.267
山　西	23	4.09	4.98	3.52
云　南	24	3.77	5.72	2.52
贵　州	25	2.87	3.64	2.38
新　疆	26	2.74	4.19	1.81
宁　夏	27	2.66	3.69	2.003
内蒙古	28	2.6	2.83	2.46
海　南	29	1.6	1.99	1.35
青　海	30	0.61	1.15	0.27
西　藏	31	0.01	0	0.02

（二）全国区域创新产出能力排序变化比较分析

2010年与2009年相比较，全国四大板块、八大经济区的区域创新产出能力的排序没有变化，细分31个省市区的区域创新产出能力的排位变化幅度要大于创新投入能力的排位变化，有14个省市区创新产出能力的排位发生了位移。2010年区域创新产出能力排位上升的有7个省市区，江苏省、重庆市和江西省的排位均上升了2位，湖北省、甘肃省、贵州省和宁夏回族自治区的排位均上升了1位。区域创新产出能力排位下降的有7个省市区，上海市、广东省、辽宁省、新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区的排位均下降了1位，吉林省下降了2位，山西省下降了3位。广东创新产出的下降是由于知识产出的指数由2009年的20.46下降到2010年的19.6，从其三级指标来看，主要是由于发表的国内论文数占全国的比重由6.57%下降到5.6%。其余17个省市区的创新产出排位均没有发生变化。

四　2010年全国区域创新环境能力评价分析

（一）全国区域创新环境能力排序分析

从创新环境的专项指标来看，全国四大板块的排序（见表10）和创新投入、

创新产出的排序吻合，即依次为东部区域、东北区域、中部区域和西部区域，创新环境指数分别为50.6、42.25、39.75和33.53。四大板块间的创新环境指数不像创新投入和创新产出两项指标的差距那样大，东部区域的创新环境指数比东北高8.35、比中部高10.85、比西部高17.07。

表10　2010年全国四大板块创新环境指数

地区	排名	创新环境指数	环境支持与环境友好指数	经济环境指数	社会环境指数
			权重0.28	权重0.4	权重0.32
东部	1	50.6	74.79	51.16	28.73
东北	2	42.25	63.83	42.31	23.28
中部	3	39.75	56.29	41.19	23.49
西部	4	33.53	51.41	33.49	17.94

在全国八大经济区的创新环境指标排名（见表11）中，居于前两位的东部沿海综合经济区、北部沿海综合经济区创新环境指数相差不大，分别为53.49、51.13；南部沿海综合经济区位列第3位，创新环境指数为47；黄河中游综合经济区以略高0.11的优势超过东北综合经济区，分列第4位和第5位，创新环境指数分别为42.36、42.25。长江中游综合经济区、大西南综合经济区分别名列第6位和第7位，创新环境指数分别为41.09和37.17；大西北综合经济区创新环境指数最低，为29.89，居于第8位。

表11　2010年全国八大经济区创新环境指数

地　区	排名	创新环境指数	环境支持与环境友好指数	经济环境指数	社会环境指数
			权重0.28	权重0.4	权重0.32
东部沿海综合经济区	1	53.49	75.77	54.37	32.9
北部沿海综合经济区	2	51.13	73.37	54.47	27.49
南部沿海综合经济区	3	47	75.69	43.55	26.23
黄河中游综合经济区	4	42.36	60.22	43.46	25.36
东北综合经济区	5	42.25	63.83	42.31	23.28
长江中游综合经济区	6	41.09	66.43	38.92	21.63
大西南综合经济区	7	37.17	61.04	34.92	19.09
大西北综合经济区	8	29.89	41.77	32.05	16.8



在全国各省市区区域创新环境指标排名中（见表 12），处于上游区（1～10 位）的依次排序是北京市、天津市、广东省、江苏省、上海市、浙江省、内蒙古自治区、福建省、山东省、辽宁省；处于中游区（11～20 位）的依次是重庆市、陕西省、湖北省、四川省、湖南省、吉林省、江西省、黑龙江省、河北省、安徽省；处于下游区（21～31 位）的分别是河南省、海南省、山西省、云南省、广西壮族自治区、青海省、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、贵州省和甘肃省。

表 12　2010 年全国 31 省市区创新环境指数

地区	排名	创新环境指数	环境支持与环境友好指数	经济环境指数	社会环境指数
			权重 0.28	权重 0.4	权重 0.32
北　京	1	59.62	79.82	57.89	44.1
天　津	2	58.62	74.93	80.63	16.84
广　东	3	56.17	81.5	47.23	45.17
江　苏	4	54.37	72.37	55.21	37.58
上　海	5	53.4	75.24	58.14	28.37
浙　江	6	52.69	79.69	49.75	32.75
内蒙古	7	49.99	62.04	55.59	32.45
福　建	8	48.29	76.94	47.72	23.94
山　东	9	47.02	73.07	44.35	27.57
辽　宁	10	46.3	65.53	50.33	24.43
重　庆	11	45.06	65.89	52.34	17.72
陕　西	12	44.96	68.14	43.09	27
湖　北	13	43.57	64.5	42.27	26.89
四　川	14	43.13	63.77	39.34	29.82
湖　南	15	41.75	64.05	38.97	25.71
吉　林	16	41.01	64.52	41.59	19.7
江　西	17	39.88	70.87	36.89	16.49
黑龙江	18	39.44	61.44	35.02	25.71
河　北	19	39.25	65.67	35.02	21.43
安　徽	20	39.16	66.3	37.56	17.41
河　南	21	38.16	64.26	32.3	22.66
海　南	22	36.55	68.62	35.69	9.57
山　西	23	36.33	46.44	42.86	19.31
云　南	24	35.61	68.95	26.7	17.59
广　西	25	33.57	59.95	28.68	16.61
青　海	26	32.87	31.04	44.04	20.5

续表

地区	排名	创新环境指数	环境支持与环境友好指数	经济环境指数	社会环境指数
			权重 0.28	权重 0.4	权重 0.32
西　藏	27	30.88	52.52	27.83	15.75
宁　夏	28	29.43	36.2	39.38	11.07
新　疆	29	28.85	43.26	24.02	22.27
贵　州	30	28.46	46.64	27.55	13.69
甘　肃	31	27.44	45.85	24.99	14.39

（二）全国区域创新环境能力排序变化比较分析

2010 年与 2009 年相比较，全国四大板块的创新环境能力排序没有变化；八大经济区的创新环境能力排位略有变化，黄河中游综合经济区超过东北综合经济区，跃居第 4 位，东北综合经济区退居第 5 位。

全国 31 个省市区创新环境能力的排位变化较大，有 24 个省市区的排位均发生了位移。区域创新环境能力排位上升的有 12 个省市区，山西省创新环境排位位移较大，上升了 6 位；重庆市、江西省均上升了 3 位；湖南省、海南省均上升了 2 位；天津市、广东省、江苏省、福建省、安徽省、新疆维吾尔自治区和贵州省均上升了 1 位。区域创新环境能力排位下降的有 12 个省市区，上海市、河南省、甘肃省均下降了 3 位；黑龙江省、云南省、广西壮族自治区、西藏自治区、四川省均下降了 2 位；山东省、山西省、吉林省、宁夏回族自治区均下降了 1 位。由上看出，在全国 31 个省市区中，创新环境能力各区段的变化均较大，上游区、中游区、下游区分别有 4 个省市区发生位移，全国仅有 7 个省市区的创新环境能力的排位没有发生变化。

五　结论

（一）2010 年中国区域创新能力的总体分布格局

通过对 2010 年我国区域创新能力的排序和比较分析，可以得出以下结论：



2010年我国区域创新能力的总体分布格局还比较稳定，四大板块和八大经济区的排位没有发生位移。东部区域以绝对优势雄踞第一位，东北和中部区域的创新能力相当，分列第2位和第3位，西部创新能力最低。从其一级指标来看，四大板块间的差距主要体现在创新投入和创新产出上，创新环境的差距相对较小。

从八大经济区来看，区域创新能力的分布格局和四大板块的排序相吻合，由强到弱依次是：东部沿海综合经济区、北部沿海综合经济区、南部沿海综合经济区、东北综合经济区、黄河中游综合经济区、长江中游综合经济区、大西南综合经济区、大西北综合经济区。细分31个省市区，前12名的排序没有发生变化，体现了区域创新综合能力强省的较强竞争力和稳定的区域创新投入、创新产出、创新环境支撑。北京以绝对优势，稳占第一名。上海、江苏、广东不相上下，分列第2、3、4位；天津、浙江创新能力相当，分别排名第5、第6位；山东名列第7位；辽宁和陕西不相上下，分别排名第8、第9位；湖北列第10位。中部地区除了陕西、湖北的创新能力处于上游水平外，多数处于中游水平。西部地区除了四川、重庆处于中游水平外，大多数处于下游水平。

（二）2010年中国区域创新能力的动态格局

2010年与2009年相比较，我国区域创新综合能力在宏观空间分布格局相对稳定的情况下，区域创新综合能力的质量在不断提高，区域创新总指数除了东北地区略有下降外，东部、中部和西部区域的创新总指数均有不同程度的提高。从其一级指标来看，创新投入的动态变化较小，仅有8个省市区的排位发生了位移；创新产出有14个省市区的排位发生位移；创新环境的变动格局最大，有24个省市区的排位发生了位移。创新环境的变化较大，说明各地区在着力改善创新的经济环境、生态环境和社会环境。

在全国31个省市区中，重庆、海南、安徽的创新能力上升幅度较大。重庆市的创新综合能力排名由2009年的第16名上升到2010年的第13名，创新总指数由20.73提高到22.67。从其一级指标来看，重庆市的创新投入、创新产出和创新环境均有不同程度的提升。创新投入指数排名上升了1位，由12.01提高到12.66；创新产出排名上升了2位，由9.22上升到10.7；创新环境排名上升了3位，由41.39上升到45.06，上升幅度较大。海南的创新综合能力排名由2009年的第28名上升到2010年的第25名，海南的创新投入、创新产出的排位没有发

生变化，创新环境的排位位移较大，上升了2位，创新环境指数由2009年的32.83上升到2010年的36.55。安徽的创新综合能力排名由2009年的19名上升到第17名，安徽的创新投入、创新产出的排名没有发生位移，创新环境的排位上升了1位，创新环境指数由2009年的36.92上升到2010年的39.16。

参考文献

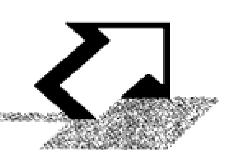
詹正茂、王裕雄、孙颖：《创新型国家建设报告（2009）》，社会科学文献出版社，2009。

国家统计局编《中国科技统计年鉴2010》，中国统计出版社，2010。

国家统计局编《中国统计年鉴2010》，中国统计出版社，2010。

环渤海区域

Around the Bohai Sea Region



B.5

2011年北部沿海经济区经济发展与合作态势分析

魏书华*

摘　要： 2011年北部沿海经济区增速放缓，但仍然实现平稳较快发展。随着环渤海区域、山东半岛蓝色经济区、河北沿海经济区等纳入国家发展战略，区域经济和一体化发展都步入了一个新的发展阶段。本文对北京、天津、河北、山东北部沿海经济区四省市2011年经济发展与合作态势进行简要分析，并对2012年发展走势进行了概括判断。

关键词： 北部沿海经济区　经济发展　合作态势

北部沿海经济区包括北京、天津、河北、山东四省市，也是环渤海的核心区域。2011年，面临复杂多变的世界经济环境，在国内经济发展存在下行压力的

* 魏书华，北京市社会科学院经济研究所，副研究员，主要研究领域为区域经济、城市经济。

情况下，北部沿海经济区四省市与全国一样经济增速放缓，但是仍然处于较快发展区间，总体上实现了经济平稳较快发展，实现了“十二五”规划的良好开局。

一　2011年北部沿海经济区经济平稳较快发展

2011年，北京、天津、河北、山东北部沿海经济区四省市，经济增速放缓，但仍然实现较快发展。投资、消费保持快速增长，内需拉动增强，出口大幅度下滑，外需萎缩。地方一般预算财政收入快速增长，城乡人民生活水平持续提高。经济总体上呈现健康发展态势。

1. 经济增速放缓，但仍保持了较高的增长速度

2011年，北部沿海经济区经济增长速度放缓，但仍保持了较高的增长速度。北京、天津、河北、山东全年完成地区生产总值分别为1.6万亿、1.1万亿、2.4万亿、4.5万亿元，分别比上年增长8.1%、16.4%、11.3%、10.9%。除北京外其他三省市均实现两位数增长，快于全国平均增长速度。

分析显示，2011年北部沿海经济区经济发展具有以下几个特点：一是经济增长高地从东南沿海向北部沿海转移的趋势依然持续。总体上说，北部沿海经济区不仅经济增长速度高于东南沿海区域，而且回落幅度小于东部沿海的长三角和南部沿海的珠三角地区。与2010年相比，北京、天津、河北、山东经济增速分别回落2.1个、1个、1.1个和1.4个百分点。二是在北部沿海经济区的内部，经济发展的梯度差异较大。近几年，天津市经济保持持续高速增长，在错综复杂的国内外发展环境下，凭借大项目好项目的带动，依然实现了经济的高速增长，与重庆并列排在全国第一位；北京随着迈入结构调整的关键期，经济增长速度放缓，排在全国末位，但是经济发展实力仍然最强，人均GDP达到12447美元，仅于上海之后排在全国第二位；山东已成为我国经济大省，GDP总量位于广东、江苏之后，排在全国第三位，2011年进入4万亿元俱乐部，但是人均GDP水平在东部并不高；河北在北部沿海经济区中经济发展水平相对较低，以2010年数据计算，其人均GDP水平分别为北京的37.7%、天津的39.3%。三是从2011年经济运行曲线看，四省市表现不同。北京经济增长速度从第一季度的8.6%，第二、三季度的8.0%，到全年的8.1%，在回调中逐步趋稳；天津全年持续平稳较快发展；河北经济增长速度，第一至第四季度分别为11.2%、11.1%、



11.3%、11.3%，持续平稳较快发展；山东经济增长速度，第一至第四季度分别为15.2%、15.4%、11.1%、10.9%，下半年有一个较大幅度的向下回落。

2. 积极推进经济结构调整，成效显著

北部沿海经济区四省市积极推进经济结构调整，取得明显成效，产业结构进一步优化。

北京加快经济结构调整步伐，小汽车限购、房地产调控、首钢涉钢产业全线搬迁、高排放高污染企业关停搬迁等重大措施的实施，收到明显成效。2011 年，北京第三产业增加值占地区生产总值比重达到75.7%，比上年又提高0.6个百分点。在第三产业内部，更加注重发展信息服务、文化创意、金融等现代服务业，信息传输、计算机服务和软件业，科学研究、技术服务和地质勘查业，金融业，分别比上年增长22.9%、10.4%、4.4%。文化创意产业收入较快增长，1～11 月规模以上文化创意产业法人单位实现收入比上年增长17.0%，快于第三产业平均水平3.3个百分点。在工业产业内部，高耗能行业大幅度收窄，新兴战略性产业增长较快。受首钢涉钢产业全面停产影响，黑色金属冶炼及压延加工业增加值大幅度下降，比上年下降73.3%；而医药制造业、通用设备制造业、交通运输设备制造业，分别比上年增长27.2%、13.6%、13.0%，成为带动工业增长的主要力量。

天津在大项目、好项目的带动下，战略性新兴产业开始起步，产业结构优化。从第三产业看，在传统服务业稳步发展的同时，现代服务业发展步伐加快。融资租赁企业已达51家，业务总量占全国的1/4；创新型交易市场发展到11家；国家动漫产业综合示范园投入使用；服务外包执行金额比上年增长高达91.4%；等等。从工业产业内部看，超大型航天器、大型云计算平台、新型动力电池、生物产业研发基地等一大批项目的实施，使战略性新兴产业规模不断扩大。2011年，航空航天、石油化工、装备制造、电子信息、生物医药、新能源新材料、轻纺和国防等八大优势产业，完成工业总产值比上年增长29.0%，占全市规模以上工业总产值的比重达到90.5%。

河北省把结构调整作为经济工作的主攻方向和着力点之一，结构调整取得新进展。2011 年，装备制造业加快发展，增速居规模以上七个主要行业之首，对工业生产增长的贡献率为26.8%；占规模以上工业的比重为18.1%，同比提高0.9个百分点。高新技术产业占规模以上工业的比重为10.5%，同比提高0.7个

百分点。传统产业升级改造力度加大，工业技改投资比重提高。

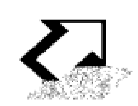
3. 内需平稳较快发展，出口下滑幅度较大

2011 年，北部沿海经济区全社会固定资产投资和社会消费品零售总额增速与上年相比略有回落，但仍呈高速增长之势，是经济平稳较快发展的主要驱动力；出口增速下滑趋势明显，出口拉动减弱。

（1）全社会固定资产投资高速增长，投资结构改善。2011 年，北京全社会固定资产投资完成 5910.6 亿元，同比增长 13.3%，增速回落 3.7 个百分点。其中：工业投资快速增长，占全部投资比重的 12.7%，同比增长 46.7%，主要是由于汽车、电子、医药项目的投资带动。工业投资的快速增长，对全市投资形成重要支撑。同时，受房地产限购政策影响，房地产投资有所降低，同比增长 10.1%，下降 1.4 个百分点。天津全社会固定资产投资全年完成 7510.7 亿元，同比增长 31.1%。第一产业投资增长 41.8%；第二产业投资增长 31.7%，其中工业投资增长 31.6%；第三产业投资增长 30.6%。房地产市场稳中有所回落。河北全社会固定资产投资完成 16404.3 亿元，同比增长 24.3%，增速提高 1.4 个百分点。第一、二、三产投资同比分别增长 17.2%、29.1% 和 20.0%。其中：工业技术改造投资比重提高，同比增长 42.9%。民间投资快速增长，同比增长 35.2%。山东全社会固定资产投资完成 25928.4 亿元，同比增长 21.8%，增速略有回落。三次产业投资比重为 2.1∶47.9∶50.0，第三产业投资比重超过第二产业，同比增长 23.8%。民间投资增长较快，同比增长 24.3%。

（2）社会消费品零售总额平稳较快增长，消费品市场活跃。2011 年，北部沿海经济区四省市社会消费品零售总额仍然快速增长，同比增长速度普遍快于全国平均水平。北京、天津、河北、山东全年实现社会消费品零售总额分别为 6900.3 亿元、3395.1 亿元、8035.5 亿元和 16675.9 亿元，分别比上年增长 10.8%、18.7%、17.8% 和 17.3%。从限额以上批零销售看，北京石油制品类、金银珠宝类、文化办公用品类零售额增长较快；其他三省市家用电器及音响器材类、金银珠宝类、家具家装类、石油制品类、建筑及装饰材料类、汽车等零售额增长较快。

（3）出口增速下滑趋势明显，外需不足。2011 年，受世界经济低迷的影响，北部沿海经济区四省市出口总值与上年相比，仍然普遍增长较快，但下滑趋势也十分明显。北京、天津、河北、山东全年完成出口总值分别为 590.3 亿美元、



445.0 亿美元、285.8 亿美元和 1257.9 亿美元，分别比上年增长 6.5%、18.7%、26.7%和 20.7%；增速普遍比上年有较大回落，北京、天津、河北、山东增速同比分别下滑 8.1 个、6.7 个、17.1 个和 10.4 个百分点。

4. 地方财政收入继续高速增长、城乡人民收入稳步提高

经济增速下滑并没有影响地方财政收入的高速增长。2011 年，北京、天津、河北、山东等北部沿海经济区四省市地方财政收入仍然高速增长，全年完成地方财政收入分别为 3006.3 亿元、1454.9 亿元、1711.4 亿元和 3455.7 亿元，比上年分别增长 27.7%、36.1%、28.5% 和 25.7%。增速低于中西部和东北地区，但高于东部的东南沿海区域省市。

北部沿海经济区城乡人民收入呈现稳步增长态势。2011 年，北京、天津、河北、山东城市居民人均可支配收入，分别比上年增长 13.2%、10.8%、12.5% 和 14.3%；北京、河北、山东农村居民人均纯收入，分别比上年增长 13.6%、19.5%、19.3%，农村居民人均收入增长率持续近几年超过城镇人均收入增长率的趋势。

二　区域经济发展和一体化进程迈入新阶段

北部沿海经济区四省市，在经济平稳较快发展的同时，区域合作和一体化进程不断深化。统计数据显示，2011 年环渤海地区累计促成区域合作项目 1952 个，合作金额 1205 亿元。合作领域涉及工业、农业、旅游、文化、人才、金融、科技等方面，基本形成宽领域、多层次的交流合作格局。特别是，2011 年，首都经济圈、京津冀、河北沿海经济区、山东半岛蓝色经济区等概念的提出和先后被纳入或上升为国家区域发展战略，为北部沿海经济区乃至环渤海区域经济发展和一体化进程的推进注入了新的动力和活力。

2011 年 3 月，中国政府网发布了《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，将推进京津冀区域经济一体化发展，打造首都经济圈，重点推进河北沿海经济区、山东半岛蓝色经济区发展，纳入“十二五”规划，成为“十二五”期间国家实施区域总体战略的重要组成部分。

2011 年 6 月，中国政府网发布了《全国主体功能区规划》。全国主体功能区规划按照开发方式将我国空间区域划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止

开发区域。环渤海地区在长江三角洲、珠江三角洲之前，列入国家层面的优化开发区之首。环渤海区域范围包括京津冀、辽中南和山东半岛地区，其功能定位是：北方地区的对外开放门户，我国参与经济全球化的主体区域，有全球影响力的先进制造业基地和现代服务业基地，全国科技创新与技术研发基地，全国经济发展的重要引擎，辐射带动“三北地区”的龙头，我国人口集聚最多、创新能力最强、综合实力最高的三大区域之一。环渤海地区作为国家层面三大优化开发区之一的战略安排，是国家区域发展战略和主体功能区战略的具体体现和实施，能引导经济增长空间由东向西、由南向北拓展，实现人口和经济在国土空间分布上更加集中和均衡。

2011 年伊始，国务院就以国函〔2011〕1 号文件批复《山东半岛蓝色经济区发展规划》，这标志着山东半岛蓝色经济区建设正式上升为国家战略，成为国家海洋发展战略和区域协调发展战略的重要组成部分。山东半岛蓝色经济区规划区域范围包括山东全部海域和青岛、东营、烟台、潍坊、威海、日照 6 市及滨州市的无棣、沾化 2 个沿海县所属陆域，海域面积 15.95 万平方公里，陆域面积 6.4 万平方公里。依据《山东半岛蓝色经济区发展规划》，山东半岛蓝色经济区的战略定位是：建设具有较强国际竞争力的现代海洋产业集聚区、具有世界先进水平的海洋科技教育核心区、国家海洋经济改革开放先行区和全国重要的海洋生态文明示范区。根据《山东半岛蓝色经济区发展规划》提出的目标，到 2015 年，山东半岛蓝色经济区现代海洋产业体系基本建立，综合经济实力显著增强，海洋科技自主创新能力大幅提升，海陆生态环境质量明显改善，海洋经济对外开放格局不断完善，率先达到全面建设小康社会的总体要求；到 2020 年，建成海洋经济发达、产业结构优化、人与自然和谐的蓝色经济区，率先基本实现现代化。《山东半岛蓝色经济区发展规划》的批复实施，是我国区域发展从陆域经济延伸到海洋经济、积极推进陆海统筹的重大战略举措，标志着全国海洋经济发展试点工作进入实施阶段。

2011 年 11 月 27 日，国家发展和改革委员会印发了《河北沿海地区发展规划》。国务院批准实施《河北沿海地区发展规划》，标志着河北沿海地区经济发展正式进入国家发展战略。河北沿海地区包括秦皇岛、唐山、沧州三市所辖行政区，陆域面积 3.57 万平方公里，海岸线 487 公里，海域面积 0.7 万平方公里。依据《河北沿海地区发展规划》，河北沿海地区的战略定位是：环渤海地区新兴



增长区域、京津城市功能拓展和产业转移的重要承接地、全国重要的新型工业化基地、我国开放合作的新高地、我国北方沿海生态良好的宜居区。《河北沿海地区发展规划》明确了河北沿海地区发展的近期目标和远期目标：到 2015 年，综合实力明显增强，建成环渤海地区新兴增长区域；到 2020 年，区域发展水平进一步提高，成为全国综合实力较强的地区之一。按照规划要求，河北省沿海地区的经济发展目标预定为：到 2015 年，沿海 11 个县（区）实现生产总值比 2010 年翻两番，2020 年比 2015 年再翻一番。河北将全力打造沿海经济带作为富民强省的重要支撑。河北沿海地区发展规划的实施，是进一步贯彻落实区域发展总体战略的具体安排，旨在培育新的经济增长点，缩小区域内发展差距，增强环渤海地区综合实力，对于促进全国区域协调发展具有重要意义。

北京、天津、河北、山东北部沿海四省市及环渤海区域，从经济发展看，近几年增长速度快于东南沿海的长三角和珠三角地区，经济增长高地从东南沿海向北部沿海转移的趋势显现；区域合作在基础设施、产业、资源、教育、科技等领域逐步深化，但与长三角和珠三角地区相比仍然存在较大差距：北部沿海及环渤海区域经济发展差异较大、发展水平还不高，综合经济实力不强；区域合作程度处于相对较浅层次，区域合作体制机制尚未建立，交通等基础设施一体化网络尚未构建完成，跨区域产业链还未形成；等等。北京、天津、河北、山东北部沿海四省市，目前仍处于经济集聚发展阶段，极化效应大于辐射效应。尽管北京经济实力较强，但以第三产业为主的经济结构，其辐射带动作用有限。2011 年，国家“十二五”规划、全国主体功能区规划和山东半岛蓝色经济区、河北沿海地区规划的密集出台实施，是进一步落实主体功能区差别化发展和区域协调发展的区域总体发展战略的重要举措。上述规划实施的重要意义在于，一是在环渤海区域培育多个新的经济增长点，提高区域的综合经济实力；二是通过山东半岛海洋经济、河北沿海地区新兴工业的产业定位，站在一个较高的起点上，促进区域经济发展方式转型；三是在促进区域经济增长的同时，推进区域一体化进程。

三　结语

2011 年，在复杂的国内外发展环境下，北部沿海经济区四省市仍然实现了

经济的平稳较快发展。2012 年，世界经济发展的不确定因素增加，发展环境更为复杂；国内经济发展的资源、环境、人力等成本压力进一步加大，经济发展面临的国内外环境更加严峻。面对复杂的国内外经济发展环境，我国以科学、务实的精神积极应对，适时调整经济发展目标，将 2012 年国内生产总值增长目标预定在 7.5%，比 2011 年的实际增长率低 1.7 个百分点。同时，全国各个省市也都调低了 2012 年的经济增长目标，北京、天津、河北、山东的 GDP 增长目标分别设定为 8%、12%、9%、9.5%，分别比 2011 年增速降低 0.1 个、4.4 个、2.3 个、1.4 个百分点。北京、天津、河北、山东四省市与全国其他地区一样，在充分评估和清醒认识当前经济发展所面临严峻形势的基础上，将继续深入落实科学发展观，认真贯彻执行中央的各项宏观调控政策，积极有效应对复杂多变的国内外经济发展环境，推动经济结构调整，转变经济发展方式，在危机中寻找机会，仍将有望实现经济平稳发展。

参考文献

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，中央政府门户网站，2011 年 3 月 16 日。

《全国主体功能区规划》，中央政府门户网站，2011 年 6 月 9 日。

《河北沿海地区发展规划》，国家发展和改革委员会网站，2011 年 11 月 27 日。

贾乃玉：《环渤海区域去年达成 1952 个项目，合作金额 1205 亿》，北方网，2012 年 2 月 6 日。

B.6

发展“环首都绿色经济圈”对京津冀区域一体化的影响

卢 卫*

摘 要：2010 年 10 月，河北省配合北京建设“世界城市”的构想，提出“建设环首都经济圈”概念，并在 2011 年完成了规划编制并迅即在相关区县积极试点。2011 年 4 月，国家“十二五”规划明确提出要建设首都经济圈，加快推进京津冀区域一体化。河北省的“环首都绿色经济圈”规划，对处于难产状态的京津冀区域一体化进程带来不小的冲击。结合京津冀区域 2011 年发展的新动向和新问题，本文客观地分析了“环首都绿色经济圈”发展的现实意义和操作的认识障碍，予以积极、确定的整体评价。结合 2012 年京津冀区域经济走势，提出合理推进环首都绿色经济圈发展的建议。

关键词：京津冀区域一体化　首都经济圈　环首都绿色经济圈　经济转型

一　2011 年京津冀区域经济发展的新动向

（一）京津冀执行的地方战略各不相同，但发展实绩烁然

1. 北京市率先降速转型，发展质量持续优化

根据首都城市性质功能要求和人口资源环境的承载力，北京早在 2008 年奥运会之前就主动调整产业结构和投资结构，2011 年又痛下决心对占全市社会商

---

* 卢卫，天津社会科学院经济社会预测研究所所长，研究员，主要研究方向为区域经济、城市经济、经济和社会发展预测。

品零售总额1/3的汽车实行限购政策，对占全市投资50%以上、占地方财政收入20%以上的房地产严格调控，并对首钢涉钢产业实行全面停产。因此，北京的经济增速被拉低2个百分点，但因产业结构得以优化，2011年北京的地区生产总值仍达到1.6万亿元，同比增长8.1%，地方财政收入3006.3亿元，同比增长27.7%，比2010年的增速高出10.6个百分点。通过多方努力，北京市初步形成了企业增效、居民增收、城乡协调、能耗下降、科技创新和文化创新双轮驱动的发展新格局。

2. 天津实施“大项目好项目”带动战略成效显著

2007年以来，按照新一届市委领导班子决策部署，天津市实施了有史以来规模最大、科技含量最高的1280项大项目、好项目投资建设，总投资达2.27万亿元。其中的700多个大项目已经达产运营。在重化工业、先进制造业、服务业、现代农业和基础设施各类大项目的协调带动下，天津经济呈现“一季好于一季、一年超过一年”的跨越发展态势，近5年经济增速基本处于全国前列，天津滨海新区甚至一直保持了20%以上的年均增速。2011年，天津市完成地区生产总值1.1万亿元，首次迈入亿万元俱乐部，人均地区生产总值超过1.2万美元，地方财政收入达到1455亿元，城市居民人均可支配收入达到26921元，农村居民人均纯收入超过13200元。

3. 河北省环首都地区和沿海地区投资聚集效应初显

2011年，河北省共完成固定资产投资16404.3亿元，同比增长24.3%。三产次投资比重，1～11月由上年同期的3∶44.9∶52.1变动为2.9∶46.6∶50.5，第二产业中实体制造业投资占全省投资比重有所上升。河北省的投资拉动效应集中体现在两个热点区域，一是2011年末圈定的14个县（市、区）“环首都经济圈”区域。正积极推进规划试点，投资热潮方兴未艾，1～11月完成投资同比增长31%。二是沿海地区。尽管全省的沿海发展规划年末才获国务院批准，但国家战略的预热效应早就提前释放。1～11月完成投资同比增长34.2%，两个热点区域投资增速分别高出全省平均投资增速6.2个和9.4个百分点。

（二）京津冀区域合作渐有起色，但缺乏国家层面规划引导

1. 北京已进入后奥运时代，跨区域产业转移呈小幅加速趋势

北京市的跨行政区域产业转移实际开始于奥运会之前，以首钢向唐山转移为



代表，具有较浓的行政干预色彩。2009 年北京人均 GDP 超过了 1 万美元，第三产业所占比重目前已经达到 75% 以上，正在跨入后工业社会，经济发展逐步转向依靠高新技术产业和第三产业的带动。北京与上海一道，处于 2010 ~ 2011 年全国经济增长排序的最后两位，但在转方式调结构方面，北京市已经走在了全国前列。

2. 天津市的跨越式发展，始终受到总量扩充与结构转型的双重挑战

天津的经济发展路径不同于京沪，而属于与重庆相类似的后发地区，没有足够的经济规模、完备的基础产业体系和基础设施，将无法担负地区经济中心的重任。天津市要实现国家战略定位，必须保持足够的经济存量，而要在短时期获得足够的存量，必须坚持大项目好项目带动战略。作为老牌工业城市，天津还同时面临着调整产业结构的巨大压力。在 2007 ~ 2011 年的五年间，天津市不仅引资建设 1200 多个大项目，还关停并转了 1000 多家高污染高能耗企业。通过大项目的大投入带动大产出，形成以龙头产业带动产业集群、以先进制造业带动生产性服务业、以滨海新区带动全市的总量超越后发优势。同时，把握好新一轮科技革命兴起、全球经济衰退，产业调整成本较低的战略机遇，以增量扩充带动存量调整，通过增量大项目集聚和产业扩散，挤压存量过剩产能退出。实现兼顾总量扩张与结构调整的双轮驱动。应该说天津因为拥有丰富的土地资源和产业调整空间，近五年经济建设主要是在市域进行，与京冀的产业对接和区域合作，多限于海陆交通、通信、能源等基础设施，以及物流、航运、旅游等服务业领域，在融入、服务京津冀和环渤海区域方面，还处于竞合发展的起步阶段。

3. 河北省左右逢源，环绕京津的积极效应不断显现

观察河北省近年的经济走势，其环绕京津的区位优势并未受到“环首都贫困带”因素的过度影响。第一，借助北京举办奥运会的战略机遇，河北省赢得首钢搬迁并由此带动曹妃甸全面建设开发，完成各项投资超过 2000 亿元。第二，借助天津滨海新区的政策优势，河北省及时将地方汽车产业做大做强。按照规划，2011 年长城汽车天津基地一期 30 万辆产能或将投产，天津基地二期 30 万辆的产能也将在 2012 年达产。第三，环首都区县开始受益。譬如地处北京西北的涿鹿县，2011 年共与北京企业签约 20 多项，总投资达 250 多亿元；在谈项目 10 项，总投资达 300 多亿元，完成投资总额较上年翻了一番。再如张家口市 2011 年共签署涉京项目 178 个，合同投资 459.13 亿元，实际投资 213.06 亿

元，同比增长84.76%，分别占引进市外省外资金的46.69%和58.52%。第四，河北省环京津地区的游客接待人数及旅游收入主要来自京津两大直辖市。2011年环京津地区共接待国内外游客1.2亿人次，旅游总收入774.88亿元，同比分别增长24%和31.59%，分别占全省旅游总接待人数和收入的66.3%和70.12%。

（三）“中国CDP质量指数”对京津冀地区发展给予客观良好评价

1. “CDP质量指数”具有较为理性的结构设计

2011年7月29日，由中科院交叉科学中心编纂的《中国科学发展报告2011》首次发布了中国各地区国内生产总值（GDP）质量内涵与排序报告。该报告将现行GDP“单一追求数量属性”改造成“数量质量综合度量”评判工具，编制出涵盖经济质量、社会质量、环境质量、生活质量和管理质量5大子系统的“中国GDP质量指数”。该报告通过数量维（发展度）、质量维（协调度）和时间维（持续度）三者叠加最大化创立的“GDP质量指数”，在理论上试图回答GDP如何反映真实财富、可持续发展及社会和谐水平3个问题。应用上与绿色GDP相比，则并非只侧重考虑资源与环境代价（自然资本），也平行考虑社会和谐与民生幸福（社会资本）以及发展观念与管理水平（行政资本）。

2. “CDP质量指数”能客观反映我国各地的科学发展水平

报告显示，全国30个省市自治区（不包括西藏和港澳台地区）GDP质量排序中居于前10名的依次是北京、上海、浙江、天津、江苏、广东、福建、山东、辽宁、海南。居于后10名的依次是江西、湖南、山西、广西、云南、新疆、青海、贵州、甘肃、宁夏。总的来说，中国4个直辖市的GDP质量排序处于最好位置，西部省份GDP质量排序处于比较落后位置。按GDP质量指数排序，4大直辖市中，京沪津分列第1、2、4名，重庆列第11名；广东、江苏、山东、浙江4经济强省均名列前10；东三省GDP质量排序处于较好位置，说明振兴老工业基地成就巨大；中部各省GDP质量排序处于一般位置，西部省份GDP质量排序位置比较落后，均说明存在较大发展空间。由表1可见，单纯看京津冀地区，两大直辖市排序均处于前五位，只有河北省处于“一般位置”，而放大到环渤海区域，京津鲁辽四省市的GDP排序均处于



前10位，只有河北省和内蒙古处于“一般”位置。但河北省整体又好于内蒙古很多。

表1 京津冀和环渤海地区各省市区GDP质量指数排名

地区	经济质量	社会质量	环境质量	生活质量	管理质量	GDP质量	GDP质量地区排名
北京	0.994	0.980	1.000	0.875	0.886	0.947	1
天津	0.794	0.435	0.912	0.539	0.644	0.665	2
河北	0.621	0.303	0.481	0.299	0.443	0.429	13
山东	0.624	0.423	0.840	0.431	0.430	0.550	8
辽宁	0.692	0.407	0.558	0.378	0.342	0.475	9
内蒙古	0.548	0.316	0.604	0.254	0.332	0.411	18

二 构建环首都经济圈的现实意义与认识障碍

（一）构建环首都绿色经济圈的现实意义

1. 环首都经济圈概念弥补了我国城市群发展的理论空白

笔者以为，京津冀城市群发展是一个特例，其空间布局和发展路径不宜套用大伦敦、大纽约等国际范例。北京市作为国际首都的选择具有复杂的政治地缘背景，而北京市、华北地区生态环境的先天不足也注定了我们无法充分借鉴建设珠三角、长三角城市群成熟的发展经验。显然，北京建设世界城市的构想来自吴良镛先生十多年前的“大北京规划”，但如此权威的区域规划依然受到专业分野的挑战，并未充分意识到“环首都贫困带”的存在，但也正因如此，在河北省破解“环首都贫困带”难题的过程中，倒逼出“建设环首都绿色经济圈”的创新理念，并迅速上升为决策，积极付诸实践。就此意义而言，构建环首都绿色经济圈既是我国区域经济发展的一种理论创新，更是谋求科学发展、协调发展的实践创新。

2. 促进河北省从“被动服务首都、服务京津”向“主动借力京津、融入京津”转变

河北省多年以来一直以服务首都、服务京津为己任，事实上并未摆正区域经

济体应当“互动发展”的关系。以河北省环绕京津的区位优势和为首都生态安全作出的巨大利益牺牲，完全可以把握发展的主动权，一味地祈求提供服务，赢得锱铢小利，结果只能是“客大欺店”，不断拉大地区发展的差距。相反，配合北京建设世界城市的战略构想，河北省迅即出台了“建设环首都经济圈”战略规划，圈定十四个区县市作为借力京津、融入京津的操作平台，说明河北省决策者的战略思维发生了质的变化，创新发展意识转变为积极的行动。

3. 进一步申明区域一体化的必要性，为河北省争取第二个国家战略做了铺垫

河北省属于东部沿海地区，虽然全省经济总量超过2万亿元，处于全国的第一方阵，但只是经济大省，不算经济强省。通过实施“环首都经济圈”规划，河北省借机“上位”——力争将“环首都经济圈”规划纳入国家战略的意图明显。但很显然，《河北省沿海地区发展规划》刚刚获批，短期内中央不会使河北省再抱幻想。况且，前有滨海新区“北方经济中心”建设方兴未艾，后有京津冀区域发展一体化规划常年待批。但及时推行“环首都经济圈”规划高明之处在于，虽然环首都经济圈不可能上升为国家战略，但是京津冀区域经济一体化、首都经济圈都已纳入国家“十二五”规划，随着“首都经济圈”建设的启动，建设“环首都经济圈”正当其时，上升为国家战略或许只是时间问题。

（二）构建环首都绿色经济圈的认识障碍

1. 对宏观环境的外部变化缺乏足够的考虑

纵观全球城市群发展的历史进程，总是处在经济稳定发展上行长周期，而中国目前的工业化、城镇化推进，正遭遇全球经济持续衰退的逆流，外需萎缩、内需和消费不足、投资紧缩等问题短时期难于克服，未来走势也极不确定。诚如国务院发展中心金融研究所所长夏斌所言：“不同的经济圈的建设，都有特定的宏观环境。如当年长三角、珠三角建设的经济环境，现在已经发生了变化，现在中国面临经济结构转型、成本上升的经济环境，经济增长速度放缓是先应充分考虑的。”环首都经济圈战略规划用9年来实施，无疑是要与2020年的“十三五”规划对接。但9年之内河北省沿海地区、京津冀、环渤海、东北亚乃至全球的宏观经济环境将会发生怎样的变化，规划均缺乏必要的中长期构想，缺乏可操作的调整弹性和修编容量。



2. 对首都高端产业持续“外扩”期望值过高

环首都区域迫切希望吸引北京的现代产业包括高端工业和现代服务业投资的愿望虽好，但缺乏对服务业发展规律的深刻了解。现代服务业具有系统集成、城市聚集、高端指向、智力密集等特点，一般不会向城市边缘扩散。欧美频发的金融危机和债务危机表明，服务业比重并非越高越好，北京的服务业占比已达76%，现在问题不是如何发展服务业，而是发展高端工业和战略性新兴产业。地区经济的稳定运行不能脱离实体经济，“实体经济不仅是工业，更包括多数服务业”，是中央以“稳中有进”应对经济衰退最新的认识。北京的结构调整，坚持向实体经济倾斜。2011 年共完成工业投资 579.3 亿元，同比增长 58.5%，其中电子、汽车、医药投资分别增长 1.8 倍、1.3 倍和 1.3 倍；信息、计算机服务和软件业增加值增长 23.5%，高于全市 GDP 增速 15.5 个百分点。同时，北京牢牢把握建设中关村国家现代服务业示范区的机遇，在半年内就形成 60 个集聚性强、辐射显著的产业基地，经济规模达 0.95 万亿元，约占中关村经济总量的 65%。这些高端工业和生产性服务业高度融合，成为确保北京经济高质量运行的核心产业，政府怎能允许其任意“外流”，即使外流，也要考虑其“回流效应”如总部设在北京，利税留在北京。就北京周边区域比较，最大的“外流”区域自然是天津滨海新区。

3. 对环首都区域建成首都“后花园”过于自信

为协助首都治理城市病，“环首都绿色经济圈”特别强调开发养老、健身、休闲度假、观光农业、有机蔬菜、宜居生活六大基地，努力建成首都的“后花园”。然而，这只是河北省一相情愿。北京市并不买账的真实原因有：其一，首都发展空间不足，主要是拥有一个占地 11299 平方公里，占市域总面积 68.9% 的“生态涵养区”，覆盖了门头沟、平谷、怀柔、密云和延庆五区县及昌平、房山山区，总人口约为全市的 1/10。按照规划，生态涵养区既是北京的生态屏障和水源保护地，也是小城镇建设、环境友好型产业和休闲度假的发展基地，随着北京市区发展“东移南扩”和城乡一体化提速，加快“生态涵养区”这一“后花园”建设的意义重大。如果自家“后花园”建设开发得很好，北京市民何必舍近求远，非要到“环首都区域”来呢？其二，北京出现的“城市病”，在许多国家和城市都曾相识，也都得到较好的治理。故此，“城市病”非不治之症，也不是仅靠“都市圈”就可治愈。关键是要形成更符合实际、更具操作性的治理思

路和对策。其三，因国情不同，我国的城市居住郊区化不以富人外迁为主体，而是普通民众无力在市区置业所致。如果保障性住房供应能够覆盖40%中低收入者，如果房价能够理性回归，谁又愿意远离市区，跨省市居住呢？我国居民的自由迁徙定居是以彻底破除户籍藩篱、农村土地私有化为前提的，对于北京这类特大城市而言，实现改革目标将异常艰巨，改革进程也将异常曲折迂回。

三　认识与建议

（一）对于建设“环首都绿色经济圈”的总体认识

我国东部沿海目前已出台的国家区域战略有“三大”（珠三角、长三角和京津冀）、“七小”（辽宁沿海、河北沿海、山东沿海、江苏沿海、福建海西经济区、广西北部湾经济区、海南国际旅游岛）。为什么后期推出的区域战略多以行政区划为界，区域协调作用萎缩呢？笔者认为，一是中央切实考虑到地区发展实际差距，二是考虑行政区划制度障碍难以操作。与长三角和珠三角相比，京津冀一体化或城市圈协调发展的难点更多，一是有国家首都裹挟在内，“一城独大”和“灯下黑”旧弊难除；二是京津“双核”并立，随着天津经济起飞，两市的多头竞争愈烈，内耗徒增；三是因环绕渤海这一内海所对接省市太多，发展差异较大。显然，“环首都贫困带”在很大程度上还是行政割据的产物。京津冀区域一体化多年来推进不力的事实表明，区域战略必须具有足够的战略高度，按照建设主体功能区的原则，强调制度建构的顶层设计，自上而下地设计更加有利于突破地方行政割据、促进要素流动的区域政策、环境政策和产业政策，在中央财政转移支付和生态补偿机制下强化公共服务建设，最大限度缩小地方发展差异。

（二）建设环首都绿色经济圈的几点建议

1. 对建设环首都经济圈，北京市应有更积极的响应

作为首都和特大城市的北京，之所以出现种种病态和臃肿，很大程度上来自经济、社会、环境和政治改革的滞后。我国城市众多，但鲜有城市群成功发展的案例。其根本原因在于，如果不能通过改革开放，有效突破行政区划、户籍管理、农村土地流转乃至财政分税、GDP政绩考核等现行制度障碍，不能充分形



成有利于城镇化、工业化、农业现代化、市场化和国际化的外部环境和内在动力机制，发展城市群的综合效益势必不能体现。按照“十二五”规划，建设首都经济圈势在必行，北京是首都城市圈的发展主体，握有最大的发展主动权，也是发展红利最大、最直接的受益者。对于河北省建设“环首都绿色经济圈”要求，不论其是否仓促或粗糙，只要存在共同利益且利大于弊，就应给予更为积极的表态、更加鲜明的支持。一些诸如产业对接、交通对接、生态补偿和人口分流等问题均处在规划的战术层面，通过双方广泛深入交流和沟通，不难达成共识。

2. 天津市应向河北省学习，更加主动地融入首都经济圈

从区域战略来认识，构建环首都经济圈不仅是京冀产业互补的需求，更是京津冀三方的共同需求。笔者认为，构建“环首都经济圈”不能排斥天津。其主要原因：一是京津共有绵延的边界，天津是“环首都”当然的组成部分。其二，天津建设“北方经济中心”是成型的国家战略；其腹地不仅覆盖京冀，更延伸环渤海和“三北”地区，是推动区域一体化和首都经济圈建设的核心战略。尽管河北省沿海地区规划也纳入了国家战略，但作为后来者，不能对天津的经济起飞成效视而不见。其三，京津冀发展的内在关联千丝万缕，如果说津冀是“环首都”，则京津也“环廊坊”、京冀更“环天津”，市场经济“用脚投票”的规则不会因某些规划而破坏。天津要建设北方经济中心，带动、辐射和服务于区域发展，就要更加主动地融入首都经济圈。事实上，天津接壤北京的宝坻、蓟县和武清三个区县已经大量开发休闲度假地产项目以及各类工业园区，与河北的环首都绿色经济圈构想如出一辙，且生态环境、交通设施、人才服务等条件更胜一筹。而实际发展并不理想，主要在政府层面缺乏必要的规划推动和主动推介，更深层的因素是，天津近年倾全力发展滨海新区，对北部地区关注不够。但即使如此，天津北部地区还是吸纳较多的北京投资，天津推动“环首都”区域的发展，更需要学习借鉴河北省的做法和经验。

3. 均衡三方利益，是河北省建设环首都经济圈的现实操作基础

基于京津冀区域发展在全国布局中的重要性，为更好地发挥京津冀城市群对于环渤海地区、我国北方乃至东北亚不同层面地区发展的辐射带动作用，国家“十二五”规划提出的建设首都经济圈、加快推进京津冀区域一体化的要求，符合京津冀各地加快发展的根本利益。建设环首都经济圈，本质上是首都经济圈的一个组成部分，具有现实突破与长远和谐相结合的深远意义，应得到各方积极认

同和强力支持。但环首都区域的发展，不应只是河北省的单方诉求，而是京津冀三方基于产业、生态、资源、区域发展利益互补的共同要求。建设环首都绿色经济圈，必然是三方利益竞争、合作、妥协与整合，最终形成利益均衡点的过程，只强调单方的利益诉求，难免出现“经济未涨，房价先涨，蓝图未见，圈地先行”的结果，“先干起来再说”的做法并不足取。

参考文献

崔玲：《“环首都经济圈”建设如何破题》，《经济》2011 年第 8 期。

牛文元：《中国 GDP 质量指数》，《中国科学院院刊》2011 年第 5 期。

江国成、刘铮：《牢牢把握战略基点——解读 2012 年扩大内需政策要点》，中国政府网，http：//www. gov. cn/jrzg/2011 - 12/16/content_ 2022583. htm。

B.7

京津地区经济发展差异评价及应对策略

石森昌*

摘　要：本文选用地区生产总值、全社会固定资产投资、社会消费品零售总额和财政收入等多个指标，采用 Theil 系数测度京津区域经济发展差异水平。把京津区域经济发展差异水平分解为市级层面的经济发展差异和区县级层面的经济发展差异两部分，分析结果表明，京津区域经济发展差异水平主要受区县级层面的经济发展差异影响。最后提出降低京津区域经济发展差异水平的应对策略。

关键词：京津地区　区域经济　Theil 系数　协调发展

区域经济不均衡发展是经济发展过程中的必然现象，某些地区的率先发展为区域发展所必需。但是，如果差距过大将不利于区域的持续稳定发展，因此，选择合适的技术手段测度区域经济不均衡发展水平，并据此建立区域经济不均衡发展监测监控体系，对于促进区域经济协调发展、保持社会稳定以及制定区域发展政策具有重大意义。

一　问题的提出

作为毗邻的两大直辖市，北京、天津在环渤海地区乃至全国的经济发展中具有重要地位。2010 年，北京市人均地区生产总值达到 75943 元，天津市为 72994 元，全国 2010 年平均水平仅为 29992 元；京津两地的国内生产总值占全国的比重达到 5.86%，较上年提高了约 0.13 个百分点，其中北京占全国的比重为

* 石森昌，天津社会科学院经济社会预测研究所，副研究员，主要研究方向为经济预测与决策。



3.54%，基本与上年持平；天津占全国的比重为2.32%，较上年提高了约0.13个百分点。

近年来，在天津滨海新区开发开放带动下，天津经济实现快速发展，经济总量水平得以快速提升，京津两地的经济总量差距正在逐步缩小。2011年，北京市实现地区生产总值16000.4亿元，天津市实现地区生产总值11191.0亿元，前者是后者的1.43倍，而在2009年前者是后者的1.61倍。在两地经济总量差距逐步缩小的同时，两市内部各区县间的经济发展水平仍然存在巨大差距。按常住人口计算，2010年北京市人均地区生产总值最大的区县是朝阳区，达到79102.83元，而人均地区生产总值最小的延庆县仅为21346.85元，两者相差3.7倍；2010年，天津人均地区生产总值最大的和平区为184187.66元，而人均地区生产总值最小的蓟县为25876.07元，两者相差7.1倍。因此，在保持经济总量稳步提升的基础上，如何实现区域内各区县间的协调发展是两地需要共同面对的问题。

以京津地区为核心区的环渤海经济圈是我国继长三角和珠三角之后最具有发展潜力的经济区域，是新时期我国经济发展的新动力，具有经济基础好、科技力量强、地理位置优越等多方面的经济优势。但是由于京津两地区域经济的联系较弱，经济分割性较强，使得两地未能形成合力进而发挥如长三角中的上海、珠三角中的广州和深圳对周边地区的辐射带动作用，这使得环渤海地区的经济发展水平以及经济联系密切程度都要落后于珠江三角洲和长江三角洲地区。因此，推进京津两地经济协调发展，缩小京津之间以及京津内部各区县间经济发展差距，对于促进环渤海区域经济发展，完善我国区域经济协调发展的新格局具有十分重大的意义。

在推进京津两地及其内部各区县间协调发展过程中，合理反映京津两地经济发展差异水平具有重要意义。首先，有助于对京津经济发展差异的现状进行客观评价；其次，有助于监测京津经济发展差异的变化趋势；最后，可以为促进京津经济协调发展的经济决策提供依据。在对京津经济发展差异水平进行评价的相关研究中，周立群、邹卫星（2006）以GDP为分析指标，采用人均GDP变异系数、Theil系数和基尼系数来度量京津经济差异水平；曾珍香等人（2008）采用主成分法对京津冀协调发展状况进行分析；陈红霞、李国平（2009）从商品市场一体化角度，采用相对价格方差来度量京津冀一体化程度。上述研究对于合理



认识京津两地经济发展差异水平具有积极作用，但这些研究存在如下一些问题：①仅选用少数指标进行分析，不能全面反映区域经济发展差异状况；②方法过于复杂，综合得到的指标缺乏直观意义；③区域市场一体化程度高并不必然意味着区域经济就协调发展，相反，由于市场流动性好加之资本的逐利本性有可能会加剧区域间的不平衡发展；④不对市级层面的经济发展差异和区县层面的经济发展差异进行区分。

为了更为客观地反映京津地区经济发展差异水平，并且为了便于分析市级层面的经济发展差异和区县级层面的经济发展差异的相互联系，本文选用测度区域经济发展差异的 Theil 系数法，对京津地区经济发展差异水平进行评价。使用 Theil 系数法的优势在于，用 Theil 系数表示的各地区之间的总差距可以直接分解为组间差距和组内差距两部分，从而为观察和揭示组间差距和组内差距各自的变动方向和变动幅度，以及各自在总差距中的重要性及其影响提供了方便。同时，为了更为全面地认识区域差异的产生原因，选择 GDP、全社会固定资产投资、社会消费品零售总额和财政收入等多个指标进行分析。

二　京津地区经济发展差异分析

在不考虑分组情况下，令 y_i 表示京津地区第 i 个区县在所考察指标上的取值，x_i 表示第 i 个区县的人口数量，其中 $i = 1,2,\cdots,32$ ，则衡量京津地区经济发展差异的 Theil 系数计算公式为：

$$I = \sum_{i=1}^{32} \frac{y_i}{Y} \lg\left(\frac{\frac{y_i}{Y}}{\frac{x_i}{X}}\right) \tag{1}$$

考虑分组情况下，即把北京市和天津市的区县进行区分，令 Y_1 、Y_2 分别表示北京市、天津市在所考察指标上的取值，X_1 、X_2 分别表示北京市、天津市的人口数量，y_1^k 表示北京市的第 k 个区县在所考察指标上的取值，y_2^k 表示天津市的第 k 个区县在所考察指标上的取值，x_1^k 表示北京市第 k 个区县的人口数量，x_2^k 表示天津市第 k 个区县的人口数量，则衡量京津地区经济发展差异的 Theil 系数计算公式为：

$$I = \sum_{j=1}^{2} \frac{Y_j}{Y} \lg\left(\frac{\frac{Y_j}{Y}}{\frac{X_j}{X}}\right) + \sum_{j=1}^{2} \frac{Y_j}{Y}\left(\sum_{k=1}^{16} \frac{y_k^j}{Y_j} \lg\left(\frac{\frac{y_k^j}{Y_j}}{\frac{x_k^j}{X_j}}\right)\right) \tag{2}$$

$$= I_1 + I_2$$

其中 I_1 表示市级层面的经济发展差异，I_2 表示区县层面的经济发展差异。

（一）基于地区生产总值的 Theil 系数分析

根据数据的可得性，本文选取 2009 年和 2010 年两年的数据进行分析，利用公式（2）可以得到基于地区生产总值的 Theil 系数取值情况，见表 1。

表 1　基于区县地区生产总值的 Theil 系数构成

年份	总体差异	市级层面的经济发展差异		区县层面的经济发展差异	
		绝对值	贡献率（%）	绝对值	贡献率（%）
2009	0.21119	0.00013	0.06068	0.21106	99.93932
2010	0.23885	0.00419	1.75322	0.23466	98.24678

首先，表 1 的数据表明，与 2009 年相比较，2010 年京津地区经济发展差异水平在提高，总体差异水平由前一年的 0.21119 扩大到 0.23885。

其次，表 1 的数据还表明，京津地区经济发展差异水平主要取决于区县层面的经济发展差异。表现在表 1 中就是，在 2009 年和 2010 年两年内，区县层面的经济发展差异对总体差异的贡献率都在 98% 以上。总体差异水平的上升也主要由区县层面的经济发展差异水平决定，在总体差异水平的波动中，市级层面的经济发展差异的贡献率为 14.68%，区县层面的经济发展差异的贡献率为 85.32%。

造成总体差异水平上升的原因主要是天津因素。表 2 的数据表明，天津因素对总体差异的贡献率在两个样本年度都是最大的，尤其在 2010 年其对总体差异水平的贡献率达到 76.31748%，较上年上升了 16.91 个百分点。从绝对值来看，2009～2010 年，总体差异水平取值上升，而北京市系数的绝对值是下降的（由 2009 年的 0.08574 下降到 2010 年的 0.05657），因此导致总体差异水平取值上升的原因完全在于天津因素。



表 2　基于区县地区生产总值的 Theil 系数中的地区系数

年份	总体差异	北京市系数		天津市系数	
		绝对值	贡献率(%)	绝对值	贡献率(%)
2009	0.21119	0.08574	40.59731	0.12545	59.40269
2010	0.23885	0.05657	23.68252	0.18229	76.31748

上述分析表明，导致京津地区经济发展差异水平上升的主要原因在于天津市区县经济发展差异水平的上升。为了更好地说明这一点，我们将采用基尼系数对北京市和天津市各自区县的经济发展水平的差异性进行评价。

对北京市和天津市的各区县，用区县的地区生产总值去除以京津地区生产总值之和，则对北京市和天津市分别得到一个比值序列，该序列反映了两地区县在京津地区经济中的相对地位。对这两个序列使用基尼系数测度其分布的不均衡性，参见表 3。

表 3　基于区县地区生产总值比例的区县基尼系数

年份	北京市	天津市
2009	0.536734	0.900164
2010	0.539334	0.911236

由表 3 的数据可知，在两个年度，对区县地区生产总值比例序列求基尼系数时，天津市的取值都要远高于北京市的取值，这表明天津市区县经济发展差异水平要高于北京市区县经济发展差异水平，换句话说，天津市区县经济发展的不平衡状况较北京市区县经济发展不均衡状况更为严重。同时，对天津市而言，2010 年的基尼系数较 2009 年还略有上升，即区县经济不平衡状况没有改善。造成对天津市区县地区生产总值比例序列求基尼系数取值较大的一个主要原因是，由于滨海新区定位为龙头带动作用，与其他区县相比，其在全市社会经济发展中的地位明显不同，2010 年，滨海新区地区生产总值占全市的比重已达 54.5%。

综合上述分析表明，在以地区生产总值为考察指标时，在考察期间，京津地区经济发展差异水平呈现上升态势，而这主要是由于天津市区县经济发展的不协调。

（二）基于全社会固定资产投资的 Theil 系数分析

以京津两地各区县的全社会固定资产投资作为分析指标，可以求得相应的 Theil 系数，参见表 4。

表 4 基于全社会固定资产投资的 Theil 系数构成

年份	总体差异	市级层面的经济发展差异		区县层面的经济发展差异	
		绝对值	贡献率(%)	绝对值	贡献率(%)
2009	0.11117	0.00049	0.44245	0.11068	99.55756
2010	0.22237	0.03950	17.76069	0.18288	82.23931

由表 4 的数据表明，京津两地的全社会固定资产投资差异水平在提高，总体差异水平由 2009 年的 0.11117 扩大到 2010 年的 0.22237。

同时，影响京津两地固定资产投资差异水平的因素主要是区县层面的经济发展差异，在 2009 年和 2010 年两年内，区县层面的经济发展差异对总体差异的贡献率都在 80% 以上。总体差异水平也主要是与区县层面的经济发展差异水平相关。对总体差异水平的变动量，市级层面的差异贡献率为 35.08%，区县层面的差异贡献率为 64.92%。

进一步的分析表明，造成全社会固定资产投资总体差异水平上升的原因主要是天津因素。表 5 的数据表明，天津因素对总体差异的影响在两个样本年度都是最大的，尤其在 2010 年，天津地区系数由 2009 年的 0.09805 大幅上升到 0.32003，而与此同时，北京地区系数由 2009 年的 0.01312 下降到 -0.09766。北京地区系数取值为负，表明北京市区县在 2010 年的固定资产投资水平低于平均水平。2010 年，在京津两地固定资产投资总额中，天津市所占比例为 54%，北京为 46%。

表 5 基于全社会固定资产投资的 Theil 系数的地区系数

年份	总体差异	北京地区系数	天津地区系数
2009	0.11117	0.01312	0.09805
2010	0.22237	-0.09766	0.32003



（三）基于社会消费品零售总额的 Theil 系数分析

以京津两地各区县的社会消费品零售总额作为分析指标，可以求得相应的 Theil 系数，参见表 6。

表 6　基于社会消费品零售总额的 Theil 系数构成

年份	总体差异	市级层面的经济发展差异		区县层面的经济发展差异	
		绝对值	贡献率(%)	绝对值	贡献率(%)
2009	0.17788	0.02932	16.48076	0.14856	83.51924
2010	0.17048	0.01215	7.12694	0.15833	92.87306

表 6 的数据表明，京津两地的社会消费品零售总额差异水平在降低，总体差异水平由 2009 年的 0.17788 降低到 2010 年的 0.17048。影响京津两地社会消费品零售总额差异水平的因素主要是区县层面的差异，在 2009 年和 2010 年两年内，区县层面的差异对总体差异的贡献率都在 80% 以上。总体差异水平下降主要与区县层面的差异水平相关，市级层面差异水平由 2009 年的 0.02932 下降到 2010 年的 0.01215；而在此期间区县层面差异水平在上升，由 2009 年的 0.14856 上升到 2010 年的 0.15833。

值得注意的是，天津因素对总体差异的影响在两个年度都是负值，2009 年为 -0.01479，2010 年为 -0.04525；而北京因素在两个年度取值都是正数，分别为 0.22312 和 0.18527。这表明天津市区县的消费水平要低于北京市区县的消费水平。事实上，在 2010 年京津地区总的社会消费品零售总额中，天津所占比例仅为 32%，而北京市所占比例达到 68%。

（四）基于财政收入的 Theil 系数分析

以京津两地各区县的财政收入作为分析指标，可以求得相应的 Theil 系数，见表 7。

表 7　基于财政收入的 Theil 系数构成

年份	总体差异	市级层面的经济发展差异		区县层面的经济发展差异	
		绝对值	贡献率(%)	绝对值	贡献率(%)
2009	0.20519	0.07606	37.06861	0.12913	62.93139
2010	0.22837	0.04460	19.53152	0.18376	80.46848

由表7的数据表明，京津两地的财政收入差异水平在提高，总体差异水平由2009年的0.20519扩大到2010年的0.22837。同时，影响京津两地财政收入差异水平的因素主要是区县层面的经济发展差异，在2009年和2010年两年内，区县层面的经济发展差异对总体差异的贡献率都在60%以上。总体差异水平上升主要是与区县层面的经济发展差异水平相关，2009~2010年间，市级层面的经济发展差异系数在降低，由0.07606下降到0.04460；而区县层面的经济发展差异系数在上升，由0.12913上升到0.18376。

对财政收入差异水平，天津因素对总体差异的影响在两个年度都是负值，2009年为-0.10861，2010年为-0.05595；而北京因素在两个年度取值都是正数，分别为0.32380和0.28432。这表明，在京津地区中，北京市的财政收入状况要好于天津市。事实上，在2010年京津地区总的财政收入中，天津所占比例仅为26%，而北京市所占比例达到74%。

综合上述分析可以得到如下几点结论。

第一，在把京津地区经济发展差异分解为市级层面的经济发展差异和区县层面的经济发展差异两个部分后，多个指标的测度都表明，京津地区经济发展差异水平主要由区县层面的经济发展差异状况决定，京津区域经济发展的不协调更多由区域内区县间的发展不均衡来体现。

第二，使用多个指标对京津地区经济发展差异进行测度的结果都显示，京津地区经济发展差异水平处于上升态势。由于京津地区经济发展差异水平主要由区县层面的经济发展差异状况决定，这表明京津地区区县经济发展不平衡状况仍在加剧。

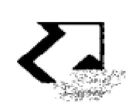
第三，尽管天津市近年来发展势头很好，在经济总量上与北京市的差距正在缩小，但就经济发展的质量而言，天津市要达到与北京市相当的水平还需努力。同时与北京市相比，天津市区县经济发展更为不均衡。

三　缩小京津地区经济发展差异的对策措施

（一）加快推进区域内区县经济协调发展

1. 天津市区县经济协调发展对策

推进天津市区县经济协调发展，需要按照城乡一体化发展的要求，以城带



乡、以工促农，推进滨海新区、中心城区和各区县三个层面联动协调发展。对滨海新区，要紧紧围绕新区功能定位，全面加快各功能区开发建设，深入推进综合配套改革，着力构筑领先优势，率先转变经济发展方式，不断增强对全市和区域发展的龙头带动作用。对中心城区，要进一步优化功能定位，增强经济、社会、文化、生态等功能，提高服务和辐射能力。优化中心城区空间布局，加快建设地区城市主中心和综合性城市副中心；提升中心城区产业层次，大力发展高端服务业和都市型现代工业，形成以服务经济为主的产业结构，提高服务型、创新型、都市型经济发展水平；完善中心城区交通、居住、公共服务等各类设施，提升其载体功能、文化品位和宜居程度。对区县经济，要坚持示范工业园区、农业产业园区、农村居住社区联动发展，加强区县重大项目建设，培育一批强区强县强镇，尽快提高农村工业化和城镇化水平，全面提升郊区县的经济实力和综合竞争力。要统筹城乡基础设施建设，加强农村道路、饮水、排水、电网、通信、垃圾收集及处理等基础设施建设，逐步建立城乡统一的基本公共服务体系，促进基础设施建设城乡一体化；构建完善便捷的交通网络，改造提升区县和乡村公路；加强排水管网及污水处理设施建设，推进燃气向城镇和农村覆盖；进一步提升农村基础教育、基本医疗以及文化体育设施水平，积极推动城区优质公共服务资源向农村延伸。

2. 北京市区县经济协调发展对策

推进北京区县经济协调发展的关键是推进城市南部、西部及城乡结合部等相对落后地区的发展。为此需要继续坚持基础设施先行，着力加大产业引进培育力度，改善民生环境，使这些地区逐步成为城市发展的新热点和充满活力的区域。依照北京市相关规划，对城市南部地区，在加强旧城南部传统风貌保护和特色产业培育基础上，充分发挥重点功能区和骨干项目带动作用，通过一批重大项目来带动基础设施、公共服务水平的显著改善。对城市西部地区，以推动转型升级为重点，围绕生态重建和经济转型两条主线，突出首钢搬迁调整区和永定河绿色生态发展带两个重点，推进石景山国家服务业综合改革试点区建设，推动西部地区整体转型发展；加快西部地区基础设施和公共服务设施建设；继续推进矿山关闭地区生态修复和替代产业发展。对城乡结合部的城市化建设，要科学规划、整合利用集体土地，聚集产业发展要素，壮大集体经济实力，解决农民长远保障，使农民成为有资产、有住房、有工作、有社保的新市民。加快中心城区公共设施和

运行管理向城乡结合部地区延伸覆盖，配套完成乡镇向街道、村庄向社区的转变，完善城乡一体的社会保障、城市运行和社会管理体系。

（二）深化京津间的区域合作

1. 推进两地产业的错位发展和功能联动

错位发展就是两地各自发展自身有优势的产业，北京以金融商贸、文化教育、旅游会展、科技研发等现代高端服务业为重点发展产业，建设国际交往中心、思想文化中心、总部经济中心和区域服务中心；天津以重化工业、高新技术产业、港航运输业和现代物流业为重点发展产业，打造现代制造业和研发转化基地、国际航运中心和现代物流中心。产业的功能联动就是实现产业功能的联动发展，如研发与转化的功能联动，发挥北京科研力量强大和天津科研成果转化条件良好的优势，把两个环节紧密衔接起来，实现两地相关产业的共同做大做强。

2. 加强两地科技文化合作与交流

京津两市有较强的自主研发能力，北京有503家省级以上科研单位和60多所高校，跨国公司在我国设立的研发机构的55%云集北京；天津也有200多家科研机构和40多所高校。要整合京津两市的科研力量，发挥北京科研力量强、天津产业基础与土地等资源丰富的优势，共同推进科技的研发与转化，加快高新技术产业的发展。以“部市共建”（国家科技部与天津市政府共同建设）的新模式、新机制，加快天津“滨海高新区”的开发建设；促进坐落在首都的科研机构和学府与天津滨海新区合作，建设高水平的研发转化平台，提高创新能力与水平。促进京津两市共筑科技研发与转化的高地，进一步提高我国的自主创新能力。

3. 深化京津基础设施一体化建设

实现京津一体化发展最重要的基础，是加快两市共建基础设施的步伐。这方面已经取得了非常显著的成绩，走在了京津两市合作发展的最前面。应进一步加快推进基础设施一体化建设。延续空港一体化建设与经营，形成全国效率最高、密度最大的空港系统。继续发挥好天津港在北京所开办“无水港”的作用，为首都北京开辟最便捷的国际贸易通道。延伸和扩展城际列车的功效，逐步增加北京通往滨海新区的列车班次，加强城际列车与城市地铁、公交的连接，扩大一卡



通的使用范围，使城际交通成为城区交通。加快为京津高速二通道配套的道路建设，畅通北京与天津滨海新区的联系，调整改善天津港的输港道路体系。

参考文献

邢春生：《以滨海新区开发开放为契机 促进京津一体化发展》，《求知》2010年第1期，第25~28页。

《北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，首都之窗，http://zhengwu.beijing.gov.cn/ghxx/sewgh/t1176552.htm。

《天津市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，天津网，http://www.tianjinwe.com/tianjin/tjyw/201103/t20110322_3483726.html。

B.8
“十二五”时期京津冀区域经济结构特征及其发展预测

张　智*

摘　要： 从近期出台的国家战略规划看，京津冀地区将是“十二五”时期加速发展的重点区域，根据京津冀当前所具有的都市圈特征、重工业化特征和生产性服务业特征，应进一步加强区域内基础设施特别是交通体系建设；推进分类管理的区域政策体系，建立区域财税政策协调管理机制；加强环境规划和改善，减轻重化工业发展带来的环境压力。计量模型预测显示，到2015年京津冀GDP总量占全国比重将快速提升到12%左右。

关键词： 京津冀　区域经济　经济结构　结构特征　模型预测

对于京津冀区域的规划发展来说，2011年显然是不平凡的一年。3月16日，中国政府网公布了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，纲要中明确提出：推进京津冀、长江三角洲、珠江三角洲地区区域经济一体化发展，打造首都经济圈，重点推进河北沿海地区等五个沿海区域发展。6月9日，中国政府网公布了《全国主体功能区规划》（国发〔2010〕46号）全文，这是我国首个国土空间开发规划，规划首次提出了“国家层面优化开发区域”新概念，环渤海地区列在国家层面的优化开发区域之首，而京津冀地区即位于环渤海地区的中心，是环渤海地区的核心区域。10月27日，《河北沿海地区发展规划》正式获得国务院批复，该规划11月27日由国家发改委正式印发（发改地

* 张智，天津社会科学院经济社会预测研究所副研究员、博士，主要研究方向为宏观经济预测分析、区域经济、城市经济。



区〔2011〕2592号)，这标志着河北沿海地区发展正式上升为国家战略，规划明确了河北沿海地区发展的近期目标和远期目标：到2015年，综合实力明显增强，建成环渤海地区新兴增长区域；到2020年，区域发展水平进一步提高，成为全国综合实力较强的地区之一。

从上述规划的相关内容看，我们可以得出三个基本判断：第一，京津冀的发展涉及国家核心战略目标的实现，是全国经济社会发展的关键环节之一；第二，北京、天津和河北沿海地区三位一体的功能定位，构成了首都经济圈的核心内涵；第三，伴随河北沿海地区的加快发展，京津冀区域一体化发展将迎来新的历史性机遇。本文从经济结构的历史演进视角考察京津冀发展的基础，通过经济结构的现实特征探讨京津冀当前存在的主要问题，用计量经济模型预测京津冀“十二五”期间发展趋势，最后提出简要的政策建议。

一　京津冀经济结构演进与评价

数百年来，北京几乎始终是中国的政治经济文化中心。作为元明清三朝首都，北京公认是全国的政治文化中心，但有人对北京全国经济中心的地位明确表示质疑（刘新建，2010），特别是在清朝，八旗子弟被禁止从事各类生产活动。按照现代西方经济学基本理论，消费是市场经济活动的一个关键环节，是各类产品和服务的最终归宿。事实上，在前工业化时期，各类生产经营活动的区域相对分散，产出的规模也较小，北京是当时全国最大的消费城市，称其为经济中心是适当的。

图1以上中下分别显示了北京、天津和河北省从1952年至2011年三次产业的变化情况。一般认为，北京传统上是消费城市，这本身并不错，但从宏观数据上看，即使是在百废待举的新中国成立初期，北京的第二产业及工业实力也并非疲弱。1949～1951年北京第二产业所占比重接近37%，1952年为38.7%，1953年已超过40%；1949～1951年北京工业比重约为33%，1953～1957年以“北京十大建筑”为代表的城市基本建设使北京的建筑业比重提高并始终保持在10%左右，相应的工业比重则基本在33%上下。1958年北京第二产业和工业比重分别快速提高到59%和50.2%。北京工业基础不弱的一个重要实

北京

□ 三产比重 ▨ 二产比重 ■ 一产比重

100 80 60 40 20 0

1954 1963 1972 1981 1990 1999 2008 （年份）

天津

□ 三产比重 ▨ 二产比重 ■ 一产比重

100 80 60 40 20 0

1954 1963 1972 1981 1990 1999 2008 （年份）

河北

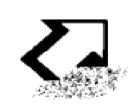
□ 三产比重 ▨ 二产比重 ■ 一产比重

100 80 60 40 20 0

1954 1963 1972 1981 1990 1999 2008 （年份）

图 1　新中国成立以来京津冀三次产业结构（增加值占 GDP 比重）变化比较

资料来源：1952～1977 年为《新中国六十年统计资料汇编》，1978～2010 年分别为《北京统计年鉴 2011》、《天津统计年鉴 2011》和《河北经济年鉴 2011》，2011 年为根据京津冀统计局发布的前三季度季报数据计算。



例就是，始建于1919年的“龙烟铁矿公司”，即后来成为全国十大钢铁企业之一首钢的前身。从图1（上）的北京经济产出结构变化来看，1958～1990年工业增加值占GDP比重在50%以上的33年间，有20年的比重在60%～71%之间，而服务业比重从1995年才开始超过50%。这充分说明北京拥有雄厚的工业基础，强调这一点并不是为了重温北京的工业化进程，而是要说明：北京的制造业及相关管理、工艺技术、研发能力、人力资本等资源条件是京津冀地区，特别是天津滨海新区和河北沿海地区现代先进制造业的一个重要支撑和动力源泉。

天津市历史上是我国老工商业城市，是以轻纺工业为主的加工工业基地，在全国曾占有相当重要的地位。早在20世纪30年代，天津纺织工业仅次于上海而位居全国第二，1936年纺织和食品工业占全市工业产值的72%。到1949年，天津市轻工业企业个数占全部工业企业的76.9%，轻工业产值占全市工业的88.5%，其中纺织和食品工业占全市的70%以上。从图1（中）天津产业演进过程看，第二产业比重始终保持在很高水平上。从天津工业内部看，1990年之前轻工业始终占主导地位，1995年以后，重工业总产值占全部工业比重才快速提高到60%以上，至2010年达83.6%。虽然天津被人们习惯上称为“老工业基地”，但从1960年至2004年天津工业增加值一直低于北京，在20世纪末期开始的此消彼长过程中，至2005年天津工业增加值才开始超过北京，2011年前三季度天津工业增加值接近北京的2倍（首钢主业全面停产后）。

从图1（下）河北产业结构演进看，改革开放以前，农业占有重要地位，20世纪80年代中期，农业产出比重逐步下降。第二产业和服务业总体呈现逐渐上升之势，但服务业比重增长的速度不如第二产业明显，特别是从1990年以来服务业比重变化不大。图1显示，1990年至今河北第二产业在宏观经济中支柱地位显著增强，在“十一五”期间，其第二产业增加值比重平均为53%。表面上看，河北与京津的工业实力相比好像也无明显优势，但其实不然。1976年以前京津冀工业增加值虽互有高下，但相差不大，从1977年开始，河北工业增加值开始超过京津，至近年来，河北工业增加值比京津之和还高出40%以上，2010年天津工业增加值仅为河北的46%，所以仅从总量规模上讲，河北的工业能力已非京津可比。

从以上讨论中可见，京津冀的基础优势在于工业，结构调整和产业升级都要建立在这个基础之上。要下好京津冀整合互动这一盘棋，关键在产业结构调整和优化，而产业结构调整必依托空间结构调整，因为任何产业最终都要落实在空间布局上。以北京为例，结构调整和优化就是将原有的工业技术优势从空间上调整转化为天津滨海新区与河北沿海地区的优势，聚和升级自身的现代新兴服务业，并将生产性服务业的优势进一步与津冀的高端制造业紧密结合，在强化津冀实体产业和空间一体化的过程中，确立自己在首都经济圈中金字塔尖的价值与地位。

二　京津冀地区经济基本特征

从20世纪末至今，京津冀地区发展问题始终是学界和业界热心关注的一个焦点，在近年公开发表的各类成果文献中，有如下一些代表性的观点。

有学者（韩士元、唐茂华，2005）认为，京津冀都市圈区域合作的重点主要在于制订区域一体化发展规划、构建区域交通基础设施网络体系、形成产业链和产业集群并行不悖的产业格局、构筑合理有序的城市网络体系、培育区域市场体系等方面。区域合作要协调好政府推动与市场主导的关系，循序渐进地开展工作，关键在于逐步形成有利于协调区域利益的制度安排。

有学者（祝尔娟，2007）指出，京津冀功能新定位对促进区域一体化发展、提升京津冀都市圈在环渤海乃至东北亚地区分工中的地位和影响力带来了发展机遇和内在基础。推进区域经济一体化可能带来五大效应，即贸易创造和转移效应、区域内辐射共赢效应、生产和投资转移效应、区际福利转移效应和区域辐射带动效应。

有学者（刘刚、赵欣欣，2008）提出，长期以来，人们把京津冀地区产业发展格局的基本特征概括为：产业结构雷同、低水平重复建设和恶性竞争，并把它看做是制约京津冀地区经济增长的重要原因。事实上，上述理论概括和认识并没有真实反映该地区产业发展和演进的实际。与大的行业数据显示的情况不同，在更微观的产业和产品层次上，京津冀地区各主要城市之间已经初步形成了既存在专业化分工又存在竞争的格局，其优势产业面临的竞争更多地不是来自区域内部，而是来自区域之外。也有其他一些学者持有相似观点（马云泽、刘春辉，2010）。



有学者（蔡玉胜，2011）认为，京津冀都市圈的发展受到国家发展战略、产业结构升级、区域格局变化和区域发展动力转变等因素影响，呈现国有资本拉动、空间双核推动和区域合作泛化的特点。区域城市定位、市场化程度、产业梯度和企业规模等问题制约着区域经济一体化进程，需要从重构城市与产业分工、加强港口整合、推动人才交流合作、增强科技辐射带动力等方面，推动该区域加快合作发展。

在近年大量文献资料及最新出台的上述战略规划基础上，我们可以提炼出京津冀地区的三个基本经济特征：城市圈特征、重化工业特征和生产性服务业特征。

第一，都市圈特征。都市圈也称城市群或城市圈，是一个包含空间结构和经济关联性的区域一体化发展概念。国外关于都市圈空间结构问题的研究起步较早，开始于20世纪初。目前国外关于都市圈空间结构问题的研究，主要集中在三个方面：一是都市圈空间结构演化；二是都市圈空间结构形态；三是都市圈空间结构重构。

一般认为（刘晶、马丹丹，2011），京津冀都市圈是指以北京市和天津市为中心，包括河北省的石家庄、保定、秦皇岛、廊坊、沧州、承德、张家口和唐山等八座城市，即“8+2”模式，其范围界定实际是源于《京津冀都市圈区域规划》，该规划的编制工作由国家发改委于2004年11月正式启动，2010年8月该规划上报国务院，至今未获批复。但由于《河北沿海地区发展规划》已获先行批复，预计《京津冀都市圈区域规划》近期再获批复的可能性很小。这就产生了一个问题，即京津冀都市圈的范围被缩小了：北京、天津再加上河北沿海地区的秦皇岛、唐山、沧州三市所辖区域，即“2+3”模式。空间和模型虽然缩小了，但都市圈的属性和特征反而更为清晰明确了，这为京津冀核心区域在短期内的加速一体化创造了极为有利的条件。由此可见，中央对京津冀地区基本形势的判断是客观冷静的，对区域发展路径的选择和时机的把握是正确的。

第二，重化工业特征。所谓重化工业是资金和技术含量都较高的基础能源和原材料产业，如电力、石化、冶炼、重型机械、汽车、修造船及房地产等，其产品市场覆盖面广，为国民经济各产业部门提供生产手段和装备，是一个地区经济的“脊梁”，是国民经济实现现代化的强大物质基础。近十几

年来京津冀经济结构中的重化工业化趋势非常明显，从图 2 中可以看出，从 20 世纪 90 年代中期至 2010 年京津冀的重工业总产值占全部工业的比重由 60% 左右提高至 80% 以上。这里特别要强调的是，京津冀工业的重化趋势仍将会持续一段时间，而工业总量规模的扩张主要是靠大型重工业项目增量实现的。

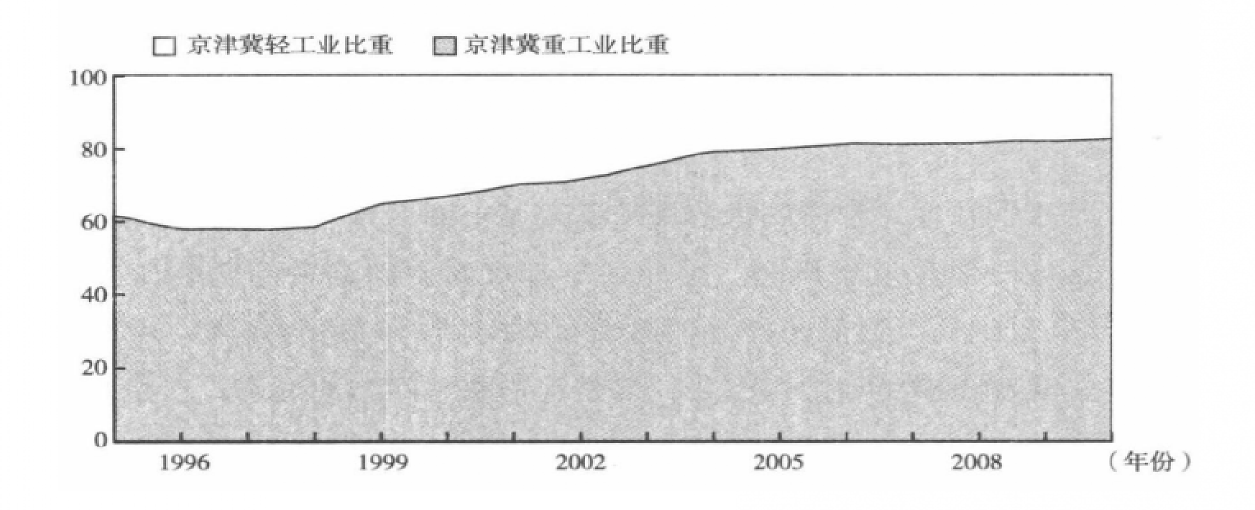


图 2　近十几年来京津冀轻重工业比重变化

第三，生产性服务特征。在《全国主体功能区规划》中明确指出：京津冀位于环渤海地区的中心，包括北京市、天津市和河北省的部分地区。该区域的功能定位是："三北"地区的重要枢纽和出海通道，全国科技创新与技术研发基地，全国现代服务业、先进制造业、高新技术产业和战略性新兴产业基地，我国北方的经济中心。强化北京的首都功能和全国中心城市地位，着眼于建设世界城市，发展首都经济，强化创新功能，加快中关村国家自主创新示范园区的建设，建设国家创新型城市。这些定位和要求突出显示了京津冀现代生产性服务业的时代特征，这一特征在服务全国的进程中首先应该在区域内发挥方向性的引导作用，换言之，如果高端服务产业不能做到与区域内的资源充分结合，就难以真正地向区域外辐射。从图 3 中上下对比看，京津冀三次产业结构演变与全国的主要差异在于，近年服务业的较快上升和占有更大的比重，京津冀的优势特征在于服务业，特别是现代生产性服务业，京津冀的加速一体化应该是伴随着服务业与制造业的互动和滚动式发展。



图3　新中国成立以来京津冀三次产业结构变化与全国比较

三　京津冀地区发展预测

在“十二五”时期，京津冀地区的发展重点在于京津及河北沿海3市的所谓“2+3”区域，“2+3”区域的加速发展将对京津冀整体起到明显的拉动作用。这里对“十二五”期间京津冀的总经济规模及其在全国的经济地位进行分析和预测。

图4中显示了1952~2010年京津冀GDP、第二产业和服务业增加值与全国比重的变化情况。20世纪80年代之前，除60年代中期稍低外，京津冀第二产业在全国的地位都在12%以上，1985~1995年间第二产业地位从12%左右快速下降至9%，随后逐步恢复到10%以上，第二产业的地位是“前高后低”。服务业地位则是“前低后高”，在1995年以前，服务业比重基本上低于11%，而且

多数年份在8%～10%之间；从1995年开始，服务业比重快速上升，2005年前后一度超过13%，近两年虽略有下降但也基本稳定在12.6%左右。

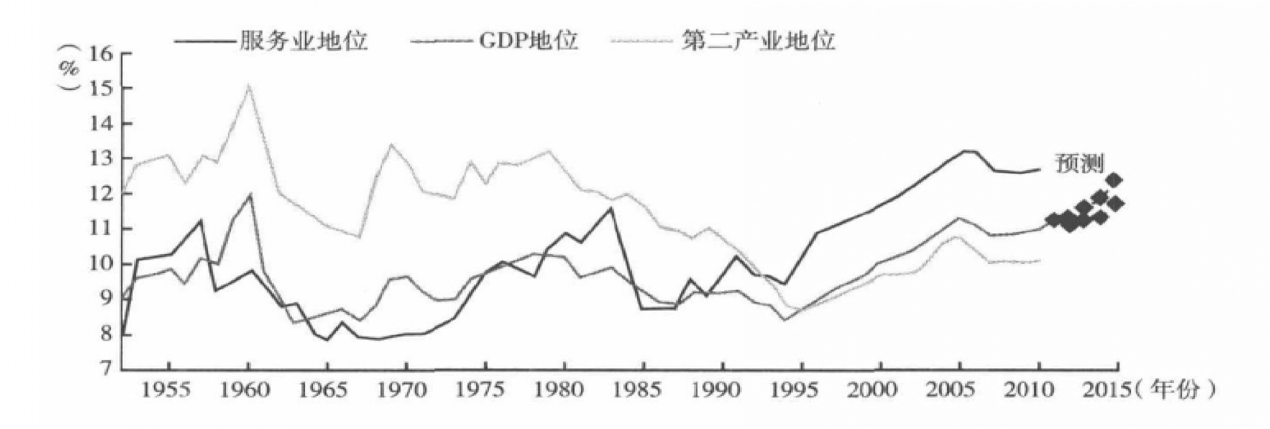


图4　新中国成立以来京津冀GDP、第二产业和服务业增加值与全国比重及预测

从GDP地位曲线变化看，也可以大致分为前后两个时期。1995年前较低，1995年后则有明显提高。1995年之前的GDP地位与服务业地位比较相近，这一时期，服务业对京津冀经济地位的影响力大于第二产业及工业；1995年之后，虽然GDP、第二产业和服务业3条地位曲线都呈上升趋势，但服务业地位明显高于GDP和第二产业，这说明1995年后京津冀的服务业发展在全国处于领先水平，在这一点上北京起了决定性的作用。但另一方面看，1995年后，服务业对京津冀经济地位的影响力显著降低了，GDP地位曲线与第二产业地位曲线更为接近，这说明第二产业的影响力超过了服务业。出现这一变化的原因是多方面的，但至少应该与服务价格的变化有关，这里不作深入讨论。

为了预测京津冀未来几年的发展趋势，我们采用动态时间序列模型（ARIMA）对京津冀区域GDP在全国的比重进行了中期预测，预测结果反映在图4中。图4给出的2011～2015年预测值分为乐观预测值（上）和谨慎预测值（下）两种，其中，乐观预测值曲线穿越12%线，即到“十二五”末期京津冀GDP比重可能超过12%，创出历史新高；谨慎预测值曲线则在11%至12%之间逐渐升高，在2015年达到接近12%的水平。

全国GDP模型和京津冀GDP模型的表达式分别为（1）和（2），其中D_t为时间虚拟变量。



$$d\ln GDP_t = 0.00342t + 0.1127D_t + 0.637\ln GDP_{t-1} - 0.2687\ln GDP_{t-2}$$
$$(31.9)\quad (6.2)\quad (4.4)\quad (-2.1)$$
$$-0.4789v_{t-6} - 0.4495v_{t-11} + v_t(1951, t=1)$$
$$(-5.1)\quad (-5.6)$$
$$R^2 = 0.727, Q_{(28)} = 13.42 < Q_{0.05(28-2-2)} = 36.42$$
$$\text{其中 } D_t = \begin{cases} -1, & 1961, 2009, 2011, \cdots, 2014 \\ 1, & 1958, 1944 \\ 0, & \text{其他} \end{cases} \tag{1}$$

$$d\ln GDP_t = 0.0031t + 0.2323D_t + 0.6296\ln GDP_{t-1} - 0.6566v_{t-2} - 0.2817v_{t-5} + v_t(1951, t=1)$$
$$(8.6)\quad (7.2)\quad (6.6)\quad (-6.3)\quad (2.7)$$
$$R^2 = 0.692, Q_{(28)} = 19.46 < Q_{0.05(28-1-2)} = 37.65$$
$$\text{其中 } D_t = \begin{cases} -1, & 1961 \\ 1, & 1994, 1995 \\ 0, & \text{其他} \end{cases} \tag{2}$$

四　促进京津冀发展的对策建议

1. 建立京津冀地区快速交通体系是推进区域一体化的基础所在

建立一体化的区域交通运输建设、规划和管理协调机制，促进区域融合和经济一体化发展。一体化的区域交通运输建设重点是加强政府指导、协调，超越行政区划界限，整合地区交通资源，构建一体化的、适应率先全面建成小康社会和率先基本实现现代化建设目标的交通运输系统。通过理念、机制和技术创新，实现管理体制整合一体化、交通规划整合一体化、设施标准整合一体化、运营管理整合一体化。交通规划一体化包括进行城市综合交通规划，特别是枢纽、节点规划；设施标准一体化包括城市道路与公路衔接处断面、标准协调，建设多方式复合型交通走廊；运营管理一体化包括综合交通运输组织，城郊、城际与市区交通高效衔接，交通组织、秩序等各方面管理协调一致。促进京津冀都市圈快速交通体系发展是推进区域一体化的基础所在。

2. 将产业结构调整和空间结构调整结合起来，按照主体功能区规划的具体要求，推进分类管理的区域政策体系

在产业转移和空间调整的过程中，建立区域间政府税收协调机制，就征税对象、纳税环节、纳税地点、税收分享比例、信息沟通等方面进行协商，



达成制度上的安排。考虑设立针对京津冀经济圈的特别税收政策，逐步缓解乃至消除区域间的税收与税源背离问题，以促进区域经济协调发展。中央财政应继续完善激励约束机制，加大奖补力度，引导并帮助地方建立基层政府基本财力保障制度，增强限制开发区域基层政府实施公共管理、提供基本公共服务和落实各项民生政策的能力。此外，应该建立地方政府间的横向生态补偿财政转移支付制度，实行下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、受益地区对生态保护地区的横向财政转移支付。对于生态利益受损方和受益方明确、生态破坏责任关系清晰的，如某些河流的污染等，应直接要求受益者或破坏者付费补偿，通过地方政府间的水资源购买协议和企业间的排污指标交易完成。

3. 加强环境规划和改善，优化生态系统格局

京津冀经济圈中，重化工业是主导基础产业。京津冀合作的一个重要途径就是沿海的重化工基地，天津滨海新区、曹妃甸工业区及河北沧州化工基地都是重化工业空间布局最为集中的地区。资源与环境问题成为京津冀产业分工协作中不可回避、不能绕行的瓶颈。应按照《全国生态功能区划》和《全国主体功能区规划》要求，把恢复生态、保护环境作为必须实现的约束性目标。严格控制污染标准，加大生态环境保护投入，加强环境治理和生态修复，净化水系、提高水质，切实严格保护耕地以及水面、湿地、林地、草地和文化自然遗产，保护好城市之间的绿色开敞空间，改善人居环境。

参考文献

刘新建：《京津冀区域经济一体化中的几个概念与原则》，《燕山大学学报（哲学社会科学版）》2010 年第 3 期，第 129 页。

刘刚、赵欣欣：《京津冀都市圈产业发展和演进趋势分析》，《天津行政学院学报》2008 年第 1 期，第 64 ~ 68 页。

马云泽、刘春辉：《京津冀产业结构优化：基于区域产业结构趋同的实证分析》，《商业研究》2010 年第 5 期，第 9 ~ 14 页。

蔡玉胜：《京津冀都市圈区域经济发展的新变化》，《经济界》2011 年第 4 期，第 58 ~ 70 页。



刘晶、马丹丹：《京津冀都市圈经济增长动力的实证分析》，《城市探索》2011 年第 9 期，第 23 页。

邢子政、马云泽：《京津冀区域产业结构趋同倾向与协同调整之策》，《现代财经》2009 年第 9 期，第 50 ~ 58 页。

踪家峰、曹敏：《地区专业化与产业地理集中的实证分析——以京津冀地区为例》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》2006 年第 5 期 ，第 122 ~ 128 页。

B.9 关于以“首都蔬菜产业圈”推动环首都绿色经济圈的构思

魏 巍 陈水乡*

摘 要： 北京作为特大型国际化城市，需要大量、稳定和均衡供应蔬菜等生鲜农产品。本文提出在京津冀地区建立“首都蔬菜产业圈”，推动构筑首都绿色经济圈的设想。在“首都蔬菜产业圈”的建设中，需要处理好批发市场流通和农产品直销的关系、“农超对接”和农民直销的关系。北京及周边地区开展的“农超对接”、“农校、农餐、农宅”对接等蔬菜直销的形式，为“首都蔬菜产业圈”的建设，提供了有益的探索。

关键词： 首都蔬菜产业圈 蔬菜直销 生产和流通问题

一 以“首都蔬菜产业圈”为契机，构筑环首都绿色经济圈

“推进京津冀区域经济一体化发展，打造首都经济圈”作为国家“十二五”规划纲要提出的重要战略，已经引起京津冀各方面的注意。河北省的有关方面郑重提出：河北省应当利用环首都独特的区位优势，以绿色发展理念为指导，构筑环首都绿色经济圈，即优先在紧邻北京、交通便利、基础较好、潜力较大的县（市、区）寻求突破，规划以新兴产业为主导、以绿色有机现代农业为主体的产业空间布局，积极推进首都和河北良性互动发展。这一京冀联动的发展思路，已经明确写进了河北省的“十二五”规划。

* 魏巍，北京市社会科学院经济研究所副研究员，研究方向为北京农业经济；陈水乡，北京市农村经济研究中心高级经济师，研究方向为北京农业经济。



从目前来看，以蔬菜等生鲜农产品为主体的“首都蔬菜产业圈”的建设和发展，是伴随北京快速发展急需解决的重要问题，而且近年来这方面的探索与实践已经初具规模。因此建议：京冀可以先以“首都蔬菜产业圈”的培育与建设为实践突破口，在互动中进一步构筑环首都绿色经济圈。

本课题组长期跟踪北京周边蔬菜等生鲜农产品的生产与流通问题，深感北京如果没有蔬菜等生鲜农产品的及时、充分、平稳供应，是不可能成长为一个具有活力的国际城市的。下面，就从推动“首都蔬菜产业圈”的建设和发展的角度，来看环首都绿色经济圈建设的必要性与可能性，以及实践中的问题与解决方案。

1. 建立“首都蔬菜产业圈”的设想

北京市蔬菜产业与环渤海省区的蔬菜生产存在着很强的竞争关系。要把这种竞争转化为合作关系，形成双赢的局面，就要建立和构筑“首都蔬菜产业圈”，形成环渤海地区的合作发展机制。

北京市新一轮菜篮子工程建设也提出[①]：“要推动区域间合作。推广‘京张合作’模式，强化与兄弟省区市，特别是北京周边主产地的产销、购销合作，加大力度建设紧密型外埠生产基地，形成稳定可靠的生产货源。‘十二五’期间，在张家口等周边地区再发展20万亩蔬菜基地，到‘十二五’末，外埠蔬菜供应北京的生产基地达到80万亩，蔬菜的控制率达到50%以上。”

北京市和环渤海各省区互有需求，这是区域合作的基础和动力。为了实现蔬菜生产的最佳配置，避免恶性无序竞争的局面出现，我们需要建立“首都蔬菜产业圈”，促进环渤海地区产业一体化的深入发展，形成综合竞争优势。首先，政府间建立区域利益协调的长效机制，包括建立合作的规则和制度。其次，合作内容包括建立信息基础设施系统、生产联动调配系统、科技成果转化和应用系统，加大蔬菜新品种的研发、示范与推广。再次，建立突破行政区划限制的“首都蔬菜产业圈”利益分配创新机制，使得蔬菜产业一体化发展具有经济保障。在“首都蔬菜产业圈”内，形成优势互补的良性发展格局，促进专业合作社的蔬菜生产从无序竞争到有序发展。

---

① 北京市人民政府：《关于统筹推进本市“菜篮子”系统工程建设 保障市场供应和价格基本稳定的意见》，http://zhengwu.beijing.gov.cn/gzdt/gggs/t1147825.htm。



2. 建立“首都蔬菜产业圈”，需要处理好批发市场流通和农产品直销的关系

按照《北京市“十二五”时期农产品流通体系发展规划》发展指标要求①：农产品批发市场体系，承担全市80%左右的市场供应量。“农超对接”、“农餐对接”、“场店对接”、无店铺流通等以物流配送为特征的现代流通模式交易量占比由20%上升到30%。最终的结果是②：“鼓励批发市场、物流配送中心和全国规模化、组织化程度较高的农产品生产基地对接。”这种流通模式无疑强化了“农产品自给率偏低，对外依存度较高”的固有矛盾和问题。

要妥善、正确地处理好批发市场流通和蔬菜等生鲜农产品直销流通的关系，就是要在建设好中央批发市场的同时，不给农民专业合作社生鲜农产品直销设置供给上限，充分发挥首都农业的主体生产地位，加强、提高蔬菜等生鲜农产品规模化的生产前端和零售末端的组织化水平。这种战略思想的转变，要求我们强化支持农民专业合作社发展蔬菜等生鲜农产品直销的力度。

3. 建立“首都蔬菜产业圈”，需要处理好“直销”与“对接”的关系

在蔬菜等生鲜农产品销售中，商务部门主管的以超市为主体的“农超对接”，占据了非常重要的位置。发展蔬菜等生鲜农产品直销要正确处理好支持、扶持不同直销主体的关系。既认可“农超对接”，更支持农民专业合作社生鲜农产品直销模式。农民有直销的愿望，市民对蔬菜直销也非常满意。我们没有理由不发展、不支持、不培育以农民专业合作社为主体的农产品直销形式。这种直销形式的培育，对“首都蔬菜产业圈”的发展是一种促进、充实和提升。

4. 建立“首都蔬菜产业圈”，支持农民蔬菜专业合作社开展农产品直销，就要大力培育和发展蔬菜产业

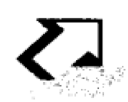
提高“首都蔬菜产业圈”的生产能力，有助于稳定菜价。为此，我们要努力地去培育蔬菜业，发展集约化、标准化和专业化生产，进行品牌化、特色化和无公害化生产，克服淡季不能生产的障碍，实行均衡上市，只有这样北京市的蔬菜产业才能得到长足发展，为此，建议采取以下两点措施。

一是发展和建设“首都蔬菜产业圈”蔬菜标准化、专业化的生产基地。将

---

① 北京市商委：《北京市“十二五”时期农产品流通体系发展规划》，http://www.bjmbc.gov.cn/zwgk/fzgh/ndgh/201110/t20111008_56978.html。

② 北京市商委：《北京市“十二五”时期农产品流通体系发展规划》，http://www.bjmbc.gov.cn/zwgk/fzgh/ndgh/201110/t20111008_56978.html。



北京市的蔬菜基地建设和环渤海蔬菜基地的发展统筹考虑。突出北京特色、地域特色和产品特色，实行差异化生产。蔬菜基地的建设与农民蔬菜专业合作社建设相结合，通过农民蔬菜专业合作社带动蔬菜基地的发展。

二是加强设施蔬菜建设。环渤海蔬菜基地的设施蔬菜存在着诸多问题。温室基础不牢，没有按照标准建设；设施结构不合理，温室面积只占总面积的23%，大棚占近38%，中小棚占近39%。现代化的温室比例不大，除少数科技示范园区外，体现不出都市型现代农业的发展特色；机械化水平低；作物品种单一，品质不高；生产成本高。重要的思路之一，是以农民专业合作社蔬菜直销带动设施蔬菜建设。农民专业合作社开展以销带产、订单生产的直销，开展产供销、农科教一体化经营，就会发现不足；就有了拓展设施蔬菜发展空间的愿望，就有了发展的动力。

5. 建立“首都蔬菜产业圈”，就要支持农民蔬菜专业合作社开展农产品直销，强化产销衔接平台的建设

从商务部门的角度看，“农超对接”、“农餐对接”、“场店对接”、无店铺流通等以物流配送为特征的现代流通模式，是比较成熟的，值得推广。但是，从农民专业合作社的角度看，则应积极扶持以生产者为主体的直销模式。《北京市“十二五”农产品流通体系发展规划》中提出，应该“发展现代营销方式和新型流通业态，培育多元化、多层次的市场流通主体，构筑开放统一、竞争有序的市场流通体系”。①

应该“引导大型零售流通企业、学校、酒店和餐饮企业等最终用户与产地的生产合作社、批发市场、龙头企业等直接对接，促进与产地建立稳定的产销关系，构造生鲜农产品‘超市+基地’、‘餐饮企业+基地’的供应链模式，努力减少流通环节，降低流通成本，让市民得实惠、农民得利益。”② 我们主张的“产地的生产合作社”，应该多一些首都郊区的、北京市自己的农民专业合作社。

应该“积极推动社区菜市场与生产基地进行对接。鼓励农业生产企业建设社区直销菜市场或在现有菜市场建立蔬菜直销点。通过产权收购或参资入股等方

---

① 北京市人民政府：《关于统筹推进本市“菜篮子”系统工程建设 保障市场供应和价格基本稳定的意见》，http：//zhengwu. beijing. gov. cn/gzdt/gggs/t1147825. htm。

② 北京市人民政府：《关于统筹推进本市“菜篮子”系统工程建设 保障市场供应和价格基本稳定的意见》，http：//zhengwu. beijing. gov. cn/gzdt/gggs/t1147825. htm。

式直接持有一定比例的社区菜市场产权，逐步实现社区菜市场企业化改造，发展社区菜市场连锁经营，提高组织化程度。”① 提倡的“生产基地”、“农业生产企业”多一些首都郊区的、北京市自己的农业专业合作社发展起来的基地和企业。

还应搭建产销衔接的平台，“促进大型连锁超市、学校、酒店、大企业等最终用户与农民专业合作社、生产基地建立长期稳定的产销关系。”② 在产销衔接平台上，将信息服务、交易服务、仓储服务、配送服务和结算服务，集于一个系统；同时，提供信誉查询服务使这个平台成为一个快捷、高效和有信誉的服务系统。

近年来，为了适应首都的特点，周边蔬菜等生鲜农产品生产基地兴起了一批农民专业合作社，创造出了蔬菜等生鲜农产品直销模式。从农业生产的组织形式，到农产品现代流通体系建设，都有所创新。这种变革，既促进了生产力的提升，又大大促进了农民增收，同时，也有效地保证了蔬菜等生鲜农产品市场供应和价格基本稳定。

二　关于北京蔬菜产业圈流通创新与实践的启示

北京作为特大型国际大都市，对农产品市场供应、价格稳定、风险控制等，相比其他城市更紧迫。为了大力推动“首都蔬菜产业圈”的建设，下面，我们将2008年以来北京周边地区在发展农产品现代流通方式，减少流通环节、降低流通成本、稳定市场物价，积极开展蔬菜等生鲜农产品直销和“农超对接”的实践，初步进行梳理。应该说，这些适合首都特点的创新与实践，对于构筑环首都绿色经济圈不仅具有启示性，同时也做了必要、扎实的准备。

近年来，北京蔬菜等生鲜农产品的直销是一个适应首都特点的流通方式创新。

按照现代经济理论的解释，农产品直销实际上是将农产品的部分利润从代理商、分销商、生产商处转移给直销商的一种经营形式。直销能减少流通环节，降

① 北京市商委：《北京市“十二五”时期农产品流通体系发展规划》，http://www.bjmbc.gov.cn/zwgk/fzgh/ndgh/201110/t20111008_56978.html。

② 国务院办公厅：《关于促进物流业健康发展政策措施的意见》，http://www.gov.cn/zwgk/2011-08/19/content_1928314.htm。



低流通费用，加快资本周转，贴近顾客，将产品快速送到顾客手中。直销也同时更好地将顾客的意见、需求迅速反馈于生产者，有助于生产者调整生产结构和提高产品品质。农民专业合作社进行的农产品直销，简单地说就是农民通过农民专业合作社，直接把产品销售给最终消费者。北京市自2008年至今，创新蔬菜等生鲜农产品直销，如“农超对接”等模式，丰富了首都市民的菜篮子。主要有以下几种形式：第一种，“农超对接”。是指农民专业合作社直接与大中型连锁超市签订协议销售生鲜农产品。“农超对接”的本质是将现代流通方式引向广阔农村，将农户的小生产与千变万化的大市场对接起来，构建市场经济条件下的产销一体化链条，实现商家、农民、消费者共赢。北京市密云、平谷、大兴、延庆等区县有一批农民专业合作社积极开展了“农超对接”，呈现良好发展势态。第二种，“公司+合作社”对接模式。是指农民专业合作社与农产品加工龙头企业签订协议销售生鲜农产品。合作社把原料基地的农户和加工龙头企业紧密联结起来，稳定了销售渠道，增强了防御市场风险的能力。第三种，“农校、农餐、农宅”直销模式。是指农民专业合作社通过与大专院校、大机关食堂和饭店餐馆签订协议直接供应农产品。

据不完全统计，2010年北京市农业专业合作社统一组织销售农产品658万吨，实现销售收入530531万元。其中：蔬菜19.03万吨，果品614万吨。农民专业合作社作为农产品直销的主体，成为连接农产品流通与农业产业化发展的纽带，提高了农民产销两个方面的组织化程度。农民在生产方面的组织化程度的提高，有助于农民扩大生产规模、调整种植结构和实施农产品品牌战略，从而推动农业经济发展方式的转变。农民在销售方面的组织化程度的提高，有助于农民克服“小生产”与“大流通”的困难。根据国际合作社直销经验数据，原料产品在消费者价格中的分享比例平均为30%，加工后可增加分享比例31%，直销后还可增加分享比例39%。农民专业合作社参与直销，农民分享到流通环节的增值收益，为农民增收致富构建了长效机制。农民专业合作社参与直销，还有助于政府对生产与市场进行宏观调控和计划调节，避免盲目生产，最终达到稳定市场物价的目的。

北京的市场是多元化的，决定了北京的流通方式也是多元化的。农民专业合作社创造的蔬菜等生鲜农产品直销的模式，成为农民进入市场的一个重要途径，开启了农业现代化的新的生产方式。这个方式不但开启了农民增收致富之路，而

且丰富了首都市民的菜篮子，从发展趋势看是值得肯定的。

然而，目前北京蔬菜等生鲜农产品的直销尚不尽如人意，下面的问题值得注意。

第一，北京市场对蔬菜等生鲜农产品的需求量巨大，目前北京市自身还无法供应，直销仅是生产中的一小部分。北京市统计年鉴数据显示①，2010 年全市的蔬菜生产量是 303 万吨，呈逐年稳定下降趋势，与 2001 年的 491 万吨相比，减少了 188 万吨。但是，北京市常住人口却逐年增长，2010 年全市 1961.2 万人，按照每人每天大约消费 1 公斤蔬菜计算，再加上宾馆、饭店的消费，全年需要 715 万～1000 万吨蔬菜的供应量。这一缺口只能靠外地供应。最重要的是北京市蔬菜生产主要集中在春天和初夏，不能实现均衡上市。北京市蔬菜生产还有着巨大的发展空间，北京市对农产品的需求市场容量巨大。这些因素虽然为农产品直销创造了有利的条件，但是我们不能不考虑在更大的区域范围内，建立首都的蔬菜生产基地的问题。

第二，农民专业合作社在生产中的问题。目前，生产主要还是靠一家一户分散经营，生产规模小，尤其蔬菜生产还处于季节性的生产供应阶段，这种状况难以满足“农超对接”的高标准要求。因此，农民专业合作社既形不成“交易型”的农超对接，也形不成“生产型”的农超对接。小生产很难与大市场、大流通对接。

第三，超市方面的原因。以超市为主体的农超对接，要承担流通领域的角色，其对蔬菜进行收集、加工和运输，这些中间环节的费用增加，并未降低流通环节的费用。超市的零售价格高出农民的地头价格很多。正如邱述兵指出②：按照“等量资本追求等量回报”原则，超市作为市场活动的营利性企业组织，其直接目的就是要实现经营效用最大化（即最大利润），因此超市要压缩农民蔬菜专业合作社的利润空间。农超对接在合作社和超市的博弈中，相互信任的建立需要一个过程，在去除中间阻力上还有很多问题并没有解决。从北京市农超对接的实践看，总体上还处于起步阶段，对接规模不够大、对接面不够广、对接

① 北京市统计局：《2010 年北京市统计年鉴》，http：//www.bjstats.gov.cn/nj/main/2011－tjnj/index.htm。

② 邱述兵：《影响大宗蔬菜“农超对接”效率的因素与对策研究》，《价格理论与实践》2011 年第 6 期，第 32 页。



关系不够稳。

第四，没有建立一个有效的物流支撑体系。主要表现为没有保鲜加工设备，没有现代的物流信息处理系统，更没有冷链物流存储设施，在生产规模小的条件下，无法配置、匹配和享用这些设施。所以，只能到相对完善的批发市场完成蔬菜的销售活动。农产品直销更强调内在机制上关联度的统一和资源的整合。这种资源整合实际上对物流支撑体系提出了更高的要求。正如杨青松所说①：以批发市场为核心的蔬菜流通模式，在流通环节参与主体之间的交易以一次性买断为主。这种买断的结果是一种无奈，也是一种必然。

---

① 杨青松：《农产品流通模式研究以蔬菜为例》，中国社会科学院研究生院论文，2011，第5页。

B.10
河北省环首都绿色经济圈与北京良性互动发展研究

石亚碧　杨连云*

摘　要：河北省利用环首都独特的区位优势，以绿色发展理念为指导，构筑环首都绿色经济圈，优先在紧邻北京、交通便利的县（市、区）寻求突破，规划以新兴产业为主导、以绿色产业为主体的环首都经济圈产业空间布局，积极推进首都和河北良性互动发展。河北省环首都绿色经济圈是北京打造首都经济圈和建设世界城市不可或缺的重要组成部分。

关键词：环首都　绿色经济圈　良性互动

国家"十二五"规划纲要把"推进京津冀区域经济一体化发展，打造首都经济圈，推进河北沿海地区发展"，列入区域发展总体战略，《全国主体功能区规划》把京津冀地区列入国家层面的优化开发区域，标志着京津冀区域协调发展上升为国家战略，京津冀区域合作进入了一个崭新阶段。面对契机，京津冀如何良性互动发展呢？

河北省"十二五"规划战略重点之一，就是要推动区域经济协调发展，建设环首都绿色经济圈，在紧邻北京、交通便利、基础较好、潜力较大的县（区市）重点突破，以点带面，逐步把环首都地区打造成为经济发达的新兴产业圈、绿色有机的现代农业圈、独具魅力的休闲度假圈、环境优美的生态环保圈、舒适怡人的宜居生活圈。

---

* 石亚碧，河北省社会科学院，研究员；杨连云，河北省社会科学院，研究员，享受政府特殊津贴专家。



一 《全国主体功能区规划》背景下京津冀的战略目标

北京——建设世界城市

北京提出了分三个阶段建设世界城市的战略目标：第一阶段，全面推进首都各项工作，努力在全国率先基本实现现代化，构建现代国际城市的基本构架；第二阶段，到2020年左右，力争全面实现现代化，确立具有鲜明特色的现代国际城市的地位；第三阶段，到2050年左右，建设成为经济、社会、生态全面协调可持续发展的城市，进入世界城市行列。

天津——建设国际港口城市、生态城市和北方经济中心

天津要建设成为经济繁荣、社会文明、科教发达、设施完善、环境优美、人民富裕的国际港口城市、生态城市和北方经济中心。

河北——构筑环首都绿色经济圈，推进河北沿海地区发展

环首都绿色经济圈的发展目标：首都功能转移重要承接地和协作区，北京世界城市建设的重要组成部分；环渤海地区新的增长极及区域协作示范区；河北省经济社会发展的战略引擎和国际化的前沿地区。同时又是我国北方沿海生态良好的宜居区。

二 北京建设世界城市需要河北广阔腹地的强大支撑

1. 北京建设世界城市需要河北广阔腹地的繁荣和支撑

世界城市是国际城市的高端形态，是聚集世界高端企业总部和高端人才的城市，是国际活动的聚集地和对全球的政治、经济、文化等方面具有重要影响力的城市。世界城市作为一种发展方式，它要求经济社会发展必须是高端的、低碳的、集约的和多元的。根据世界城市发展的基本规律：一是世界城市产生于世界经济增长的重心区域；二是世界城市的形成和发展依赖于世界城市区域体系的强大支撑。从纽约、伦敦、东京这些世界城市的演变过程看，世界城市面临着社会分化和生态环境恶化的挑战。因此，北京建设世界

城市，需要京津冀合作，尤其需要河北广阔腹地的繁荣和支撑，需要建立共赢机制。

2. 环首都绿色经济圈的范围及其比较优势

河北省环首都绿色经济圈包括环绕北京的张家口、承德、廊坊、保定4个地级市，总面积10.3万平方公里。2010年总人口2337.2万人；地方生产总值为5228亿元，人均GDP为2.2万元。其中，环首都前沿地带为4个地级市中与北京接壤的广阳、安次、三河、大厂、香河、固安、涿州、涞水、涿鹿、怀来、赤诚、丰宁、滦平、兴隆14个县（区、市）。环首都绿色经济圈是河北省发展基础较好、潜力巨大的区域。

区位优势独特，空间容量较大。毗邻北京，是首都城市功能拓展和产业转移的重要承接地。人均土地面积约6.7亩，是河北省平均水平的1.7倍；未利用土地2.46万平方公里，占全省未利用土地总量的60.9%；廊坊、保定两市腹地广阔，土地资源丰富，开发成本优势明显，是北京面向区域拓展的重要空间。

生态环境较好，屏障地位突出。森林覆盖率27.66%，高于河北省和全国的平均水平，其中承德高达46%。西北部山区是首都地区的重要水源地及河流上游的主要径流汇水区，是西北风沙进入首都地区的必经之路，肩负为首都地区"涵水源"、"阻沙源"的重要职责；东南部平原地区分布着海河流域的多个蓄滞洪区，保障流域防洪安全意义重大。

特色资源丰富，发展潜力巨大。西北部山区休闲旅游、特色农业等特色资源丰富，与北京的互补性强；怀来地处北纬40度的葡萄种植"黄金地带"，与法国波尔多、美国加州并称世界三大葡萄种植基地；承德文化底蕴深厚，自古为皇家避暑胜地，板栗、红果、核桃、梨、杏等特色林果资源丰富，休闲旅游及特色农业发展潜力巨大。

产业基础良好，新兴产业发展迅速，是河北省工业基础最好的地区之一，有保定高新区、廊坊开发区和燕郊开发区三个国家级开发区，4市高新技术产品收入占河北省的50%左右。风能、太阳能、低碳等新兴产业发展迅速，保定市已形成光电、风电、节电、储电、输变电与电力自动化六大新能源产业体系，新能源企业达160余家，"中国电谷"和"太阳能之城"享誉海内外。



3. 围绕首都建设三个新城

京东新区、京南新区、京北新区是环首都绿色经济圈建设的重要组成部分，是推进环首都绿色经济圈建设的有力平台。

京东新区的发展目标、职能与空间布局

在廊坊三河、大厂、香河的发展基础上建设京东新区。发展目标：北京东部副中心重要组成部分，首都东部国际门户重要组成部分，面向京津唐的新兴产业基地，京津冀农产品交易中心。

主要职能：京东居住生活与休闲购物区，服务外包、高新技术产业研发技术，都市物流（含空港物资配送基地），疗养康复，电子信息、装备制造、汽车配套，都市产业、农产品加工与物流，唐山与承德矿产深加工园区、京东能源基地，科技农业基地。

空间布局：形成“一核三轴多组团”的空间结构。一核，即燕郊及大厂西部核心组团；三轴，即燕郊—三河发展轴、潮白新城—大厂发展轴、京沈高速发展轴；多组团，即三河、大厂东部、香河组团。

京南新区的发展目标、职能与空间布局

在保定涿州、高碑店、涞水的发展基础上建设京南新区。发展目标：首都南部重要的产业新城、文化创意与休闲旅游新区。

主要职能：新能源、新材料、装备机械制造，影视文化创意，都市高效农业、京南农副产品交易基地，宜居养老产业。

空间布局：形成“一轴二心多节点”的空间结构。一轴，即京石发展轴；二心，即涿州中心组团、高碑店中心组团；多节点，即林家屯、涞水组团等。

京北新区的发展目标、职能与空间布局

在张家口怀来、涿鹿的发展基础上建设京北新区。发展目标：中国葡萄酒名城、生态新城、北京水源地。

主要职能：葡萄酒文化，京西生态养老，商务会议，京西科技研发、新能源研发，温泉休闲与运动休闲，生物科技和创意产业。

空间布局：形成“一带多节点”的空间结构。一带，即桑干河—洋河生态发展带（涿鹿—下花园—怀来—东花园）；多节点，即赤城、野三坡组团。

三　环首都绿色经济圈与北京产业对接及合作发展

1. 环首都绿色经济圈的主要经济指标

从表1看，2010年环首都绿色经济圈环绕北京的张家口、承德、廊坊、保定4个地级市中，人均GDP只有廊坊超过河北省的平均水平，其余的均低于全省平均水平，仅为北京、天津的1/3左右；都是"二三一"的产业结构，承德、廊坊、保定第二、三产业增加值占GDP的比重基本相同，第三产业发展相对滞后，张家口三产发展好于承德、廊坊、保定，第三产业增加值占GDP的比重达到41.2%。整体看，4个市的主导产业仍停留在产业链低端，附加值不高，产业带动性和对接能力不强。例如承德的黑色金属矿采选业、黑色金属冶炼压延业产值占工业的76.5%；农业发展多以原始农产品销售为主，缺乏深加工和工业化生产，特色化、现代化水平不高。

表1　2010年环首都绿色经济圈4个地级市的主要经济指标

地　区	地区生产总值（亿元）	第一产业		第二产业		第三产业		人均GDP（元）
		增加值（亿元）	占GDP比重（%）	增加值（亿元）	占GDP比重（%）	增加值（亿元）	占GDP比重（%）	
张家口	966.12	151.38	15.7	416.45	43.1	398.29	41.2	22770
承　德	880.5	139	15.8	449.5	51.0	292	33.2	25351
廊　坊	1331.1	157.4	11.8	712.3	53.5	461.4	34.7	30538
保　定	2050.3	303.7	14.8	1064.1	51.9	682.5	33.3	18462

资料来源：2010年河北省统计公报。

从表2看，2010年环首都绿色经济圈紧邻北京的14个县（区市）中，有5个贫困县，人均GDP只有廊坊的三河市、大厂回族自治县、香河县、广阳区超过河北省的平均水平，其余的均低于全省平均水平，最低的涞水县只有9500元；城镇居民人均可支配收入只有7个县（区市）达到或超过河北省的平均水平，其余的均低于全省平均水平；农村居民人均纯收入只有7个县（区市）达到或超过河北省的平均水平，其余的均低于全省平均水平，最低的丰宁满族自治县只有3057元，仅为北京农村居民人均纯收入的1/4。可见，河北环首都绿色经济圈急需加快发展，缩小区域发展差距。



表 2　2010 年环首都绿色经济圈紧邻北京 14 个县（区市）的主要经济指标

县(区市)	地区生产总值（亿元）	人均 GDP（元）	规模以上工业增加值(亿元)	全部财政收入（亿元）	地方一般预算收入（亿元）	全社会固定资产投资(亿元)	社会消费品零售总额(亿元)	城镇居民人均可支配收入（元）	农村居民人均纯收入(元)
三河市	314. 3	58788	101. 9	45. 2	28. 2	227	75	23036	8620
大厂回族自治县	50. 2	44666	16. 1	5. 8		45. 4	9. 9	20939	6841
香河县	100. 4	31572	41. 3	13. 1	8. 2	74. 4	53. 9	22831	9176
固安县	63. 8	15950	12. 4	8. 5		56	24. 1	17563	6096
广阳区	109. 5	30845	15. 1	24. 3		77. 7	76. 9	21450	
安次区	76. 6	22529	29. 9	9. 1		65	10. 3	18172	7274
涿州市	168. 9	26598	32	18. 3	10. 7	109. 4	69. 7	16788	7270
涞水县	33. 1	9500	3. 5	2. 4	1. 6	39. 9	15	11128	3769
涿鹿县	55. 6	16073	8. 6	3. 5	1. 8	52. 4	19. 5	13218	4853
怀来县	86. 5	24573	13. 4	11. 4	4. 8	44	26. 7	14273	6825
赤城县	45. 7	15650	13	6. 3	2. 3	36. 4	11. 2	12726	3188
丰宁满族自治县	52. 1	13025	11. 6	5. 4	2. 5	72. 3	19. 4	10771	3057
滦平县	87. 3	27749	36. 9	12. 1	3. 5	70. 3	20. 3	13601	3501
兴隆县	60. 8	18765	23. 5	5. 5	2. 6	69. 2	24	12690	4393

资料来源：14 个县（区、市）政府、统计局。

2. 环首都绿色经济圈与北京产业对接及合作发展现状

（1）交通合作。截至 2011 年上半年，河北与北京市已实现或达成接线协议干线公路 29 条，其中高速公路 11 条，普通干线公路 18 条；河北与天津市已实现或达成接线协议干线公路 26 条，其中高速公路 8 条，普通干线公路 18 条。

（2）水资源与生态环境保护合作。北京与河北合作开展了生态水源保护林工程建设，共同实施了森林保护合作项目。张家口赤城县是北京重要的饮用水源地，自 2004 年开始，每年从云州水库集中为北京输水一次，年均输水 1700 万立方米，2004 ~2011 年 8 年共集中向北京输水 1. 4 亿多立方米，对首都北京的水资源补给起到了极大作用。河北与北京合作在密云、官厅水库流域建成了 3. 5 万平方公里的人工增雨作业区，累计增加降雨 331 毫米，降水量 30. 5 亿立方米；联合治理两库上游水资源环境。2007 ~2010 年，北京对张家口、承德部分地区实

施“稻改旱”工程20万亩，累计补助投资2.25亿元。

（3）农牧业合作。北京与河北的农牧业合作步入了产业化、规模化，北京三元、华都、千喜鹤、六必居、大发畜产、顺鑫农业等龙头企业相继在张家口、承德、廊坊、保定等地投资建立了一批规模化绿色种植和养殖基地、农副产品加工及仓储配送企业，北京最大的连锁超市集团——物美集团在三河投资建设了“河北供京蔬菜配送中心”，保障了北京绿色农产品供应。“十一五”以来，北京企业在张家口、承德投资农业项目100个，投资总额近130亿元。在北京市场中，河北蔬菜占40%以上，猪肉占20%、肉禽占10%、水产品占17%，河北是北京名副其实的“菜篮子”。

（4）产业合作。一是河北从北京引进的大资金、好项目、战略性新兴产业大都来自国家部委和央企，例如：与航天部合建的航天信息涿州产业基地，与工信部合建的廊坊国际信息港、服务外包基地，与科技部合建的保定中国电谷等项目。二是北京的一些优势企业将部分生产基地和零部件生产基地迁到河北，例如：京城机电、京仪控股、首钢机电、北京现代、北汽福田、燕京啤酒、汉王电子等企业。三是北京的一些高新技术企业开始向河北拓展，例如：北京在廊坊投资的高技术企业，涉及电子、信息、生物医药等行业；在涿鹿县建立了科技园，中科院、北航、北工大等建立了中试和产业基地，32家高技术企业和许多名牌高校入驻。

（5）劳务合作。河北大力发展面向京津的劳务经济，开展订单式、定向式劳务培训，每年向北京输出劳动力40万人次，在北京创建了“塞外技军”、“山庄机电工”、“承德服务员”等优秀劳务品牌。河北到北京务工的农民工高达130万人，占外地在京务工人员总数的30%，居各省市区之首。

（6）旅游合作。京津冀三方签订了全面合作协议，形成了定期交流与磋商机制，吸引京津旅游投资超过了千亿元，联合编制了多项旅游发展规划，10年内将在环京津地区建成16处冬季滑雪场、20处高尔夫球场、30多处温泉疗养地。

（7）合作关系。河北与北京的合作多于与天津的合作，京冀之间相互依存互补性较强，合作关系比较紧密。北京与河北主动合作的领域，大多数是有利于北京长远发展和日常需求的水资源、能源和农产品供应，以及生态保护等，这些项目占地多、耗水多、污染重、技术含量低。



（8）北京转移到河北的产业。一是占地多、耗水大、用工多的农业合作项目，例如：三元、华都、千喜鹤等龙头企业在张家口、承德、廊坊等地建立种养基地；二是产业结构调整中淘汰出来的能耗高、有污染的传统产业，例如：在廊坊、张家口、承德等地建立了一批建材生产基地；三是即使转移过来的是高端产业，也是占地多、用工多、耗能多的低端生产环节。

3. 环首都绿色经济圈产业布局和发展重点

河北省利用环首都独特的区位优势，以绿色发展理念为指导，构筑环首都绿色经济圈，优先在紧邻北京、交通便利的县（市、区）寻求突破，规划以新兴产业为主导、以绿色产业为主体的环首都经济圈产业空间布局，积极推进首都和河北良性互动发展。围绕建设环首都绿色经济圈，服务首都，借力首都，对接首都，融入首都，着力打造河北战略性新兴产业示范基地和技术高地，首都科技成果转化、高技术产品制造、休闲度假、健身康复、养老居住和优质农产品安全生产供应基地。

（1）重点建设“四区六基地”。“四区六基地”，即高层次人才创业园区、科技成果孵化园区、新兴产业示范园区、现代物流园区、观光农业基地、绿色有机蔬菜基地、休闲度假基地、健身康复基地、养老基地、宜居生活基地，聚集产业和人才，带动周围区域经济发展。

高层次人才创业园区。以筑巢引凤为平台，在环首都前沿地带各县（市、区）各规划建设一个高层次人才创业园区，每个园区规模5平方公里左右，从项目扶持、企业培育、产业推进等方面提供配套服务；以人才家园为载体，每个县（市、区）建设1个以公共租赁住房为主体的“人才家园”，为高层次人才来冀创业提供住房和生活配套服务。

科技成果孵化园区。以完成科技成果中试阶段为主要目标，在广阳、安次、涿州、三河、涿鹿5个县（市、区），各规划建设一个科技成果孵化园区，每个园区规模10平方公里左右，构建多元化的科技创业孵化平台。

新兴产业示范园区。以电子信息、新能源、新材料、生物产业和高端服务业等为重点，在环首都前沿地带各县（市、区）分别规划建设新兴产业示范园区，每个园区面积30平方公里左右。促进创新要素和产业项目向园区聚集，形成各具特色的新兴产业发展格局。

现代物流园区建设。以北京广阔的市场和巨大的物资需求为依托，在涿州、

三河、香河、广阳、怀来、丰宁等县（市、区）规划建设一批面向首都、辐射全国的仓储、配送、运输等现代物流园区。积极发展城市配送、消费品供应、空港物流和农产品等物流产业，建设一批物流公共信息平台和大型标准化物流设施，努力把物流业打造成环首都现代产业体系的支柱产业。

观光农业基地。围绕首都地区日益增长的近郊生态旅游需求，在环首都前沿地带各县（市、区）分别建设一批观光农业基地，集农家游、旅游观光、生活体验于一体的现代农业观光园。

绿色有机蔬菜基地。围绕首都地区日益增长的绿色有机蔬菜消费需求，在环首都前沿地带各县（市、区）分别建设一个高标准的蔬菜发展基地，每个县（市、区）先选择一批重点村建设蔬菜生产标准园。采取政策引导、科技推动、市场运作方式，建立网络，打造品牌，形成规模，占领市场。

休闲度假基地。围绕首都地区日益增长的旅游消费需求，在首都周围分期分批建设休闲度假旅游基地，打造集休闲、度假、娱乐为一体的大型旅游综合体，开发建设一批特色鲜明、设施配套、品位较高的精品休闲旅游品牌。

健身康复基地。围绕首都地区日益增长的保健康复服务需求，在首都周围分期分批建设健身康复基地，培育集保健、康复、锻炼于一体的综合性服务体系。

养老基地。以服务首都老年群体养老为重点，在环首都周围分期分批建设养老基地，涿州、三河、香河、安次、固安5个县（市、区）先行建设，每个基地容量2万人左右。建立与北京人口老龄化相适应、与经济社会发展相协调的养老服务体系。

宜居生活基地。根据首都住房需求，在环首都前沿地带各县（市、区）建设以住房消费为主要内容的宜居生活基地，每个基地的容量5万户左右，营造环境优美、舒适便利宜居的生活环境，吸引首都居民购房置业。

（2）着力培育七大战略性新兴产业。围绕电子信息、新能源、新材料、生物工程、节能环保、高端装备制造和新能源汽车等七大战略性新兴产业，加强与驻京企业集团及科研院所的对接力度，促进创新要素和产业项目向环首都前沿地带聚集，尽快形成与首都产业关联、分工合理、特色各异的新兴产业区域发展格局。

在七大新兴产业领域谋划一批基地，旨在通过吸纳承接北京产业转移，加快高端产业聚集，促进区域内产业融合提升。近期重点打造三大高端装备制造基



地、三大新能源汽车基地、四大电子信息产业基地、四大节能环保产业基地、六大新材料基地、九大新能源基地和九大生物工程基地。

绿色经济圈中的东南部平原地区以承接首都人口疏散，高端产业配套和专业性生产服务业发展为主；西北部山地区域，以对接首都休闲商务、高端消费、高端旅游和特色林果农牧产品等特色产业发展为主；4 市的中心城区，以承接北京的现代制造业转移和积极发展生产性服务业为主。

四　推进环首都绿色经济圈与北京良性互动发展路径

1. 建立区域合作协调机制

建立由国务院领导和国家发改委牵头、各方行政首长参加的京津冀区域协调发展领导机构，统筹协调区域发展战略决策。借鉴长三角、珠三角的经验，京津冀地方政府应突破原有的行政体制障碍，促进多种形式的政府间合作。出台协调指导地方政府关系的法律法规，建立稳定有效的地方政府协调机制，建立完善区域互惠共享的财税体制，加强跨行政区人才交流，从行政体制上促进京津冀一体化的加速实现。

要共同突破区域合作之间的行政体制机制障碍，建立区域合作协调机制，省、市级领导之间实现定期沟通联系。从具体规划、具体项目做起，加快区域内交通、通信等基础设施的共建共享，在城际轨道交通、公路方面共同规划和建设，实现同标准对接，无缝隙换乘；实现环首都 14 个县（市、区）固定电话使用“010”区号；在社会保障方面，双方将共同推动建立京冀两地之间医保无障碍转移及就诊报销互认制度，推进异地就医直接结算；继续加强生态环境保护、水资源、农副产品、承接产业转移、旅游产业发展等方面的合作与共建，进一步拓宽合作领域，实现共同发展。

2. 缩小差距协调发展

基于京津冀之间存在的经济落差，北京要充分发挥首都优势，从聚集效应向扩散效应转变，带动周边区域的协调发展；河北在积极融入区域一体化进程中要注意从自我发展、合作发展两方面把握，做到“内外兼修”。北京在发展过程中面临的人口、资源、环境、生态、交通、民生等可持续发展的难题，单靠北京自身是难以解决的，必须推动与周边地区的统筹协调联动，特别是与河北的统筹协

调发展，实现两省市互动共赢协调发展。

河北省在推进环首都绿色经济圈产业发展过程中，要注意处理好三个方面的关系：一是处理好环首都绿色经济圈与北京市产业发展之间的关系。既要主动承接北京市的产业梯度转移，更要通过走新型工业化道路，大力培育和发展新兴产业。二是处理好环首都绿色经济圈内不同地区产业发展之间的关系。整体上既要顺应北京市产业空间布局的调整，又要统一规划部署。三是处理好环首都绿色经济圈与河北省其他地区产业发展之间的关系。环首都绿色经济圈的产业发展，既要立足于通过优惠政策的激励实现跨越式发展，又要着眼于对河北省其他地区形成明显的带动效应。

3. 优势互补良性互动

一是以互利共赢为前提，推动融合发展；二是以首都城市功能的转移和疏解为依托；三是以项目和人才合作为核心；四是开展多层次、多形式、多领域的合作。

北京建设世界城市，首先是加快发展首都经济圈。打造首都经济圈具体来讲就是区域合作、区域经济一体化的问题。北京作为“首都经济圈”的核心城市，将通过“从过去注重功能集聚特别是经济功能集聚向功能疏解和辐射转变，从过去更多强调外省市保障北京向主动为外省市提供服务转变，从过去强调服务首都自身向通过服务区域、服务全国来实现自身发展转变”推动发展。同时，北京将在金融资本、生产性服务业、科技、市场和流通、总部经济、人才和教育资源、信息、高新技术和现代制造业等方面加强对区域的辐射。

要把北京的科技优势、人才优势和资本优势与河北的资源优势、产业优势和市场优势有机结合起来，北京以生产性服务业、高端服务业、高新技术产业和文化创意产业为主，河北则以制造业为主。把北京总部经济比较发达与河北省传统工业基础比较雄厚有机结合起来，打造北京总部经济在河北的拓展基地，按照建立现代产业体系的要求，制定优惠政策，积极吸引北京的总部企业到河北设立实体经营、物流配送基地、生产加工基地。

4. 促进健康产业发展

抓住北京健康产业的“溢出效应”，依托中直单位医院和河北省医疗保障体系，以高端养老和居家养老为核心，促进环首都地区医疗、健身、养老资源的加速集聚，将宾馆疗养与医疗保健、健康体检结合起来，把新医院、健康管理服务、医疗器械、保健品、功能食品和休闲健身作为健康产业发展的主攻方向。

B.11

加强生态山东建设，促进经济转型发展

任建兰　张 伟　张晓青*

摘　要： 2003 年全面启动生态省建设以来，山东取得了一系列显著成效。未来建设生态山东既面临着重大机遇，也面对诸多挑战。本文分析和阐述了生态山东建设的奋斗目标、重点任务及区域布局，提出了若干切实有效的保障措施。

关键词： 生态省　生态山东　经济转型发展

生态省建设是实现省域经济社会和环境协调发展创新性的实践探索，是建设资源节约型、环境友好型社会的内在需求。[①] 2003 年山东全面开展生态省建设以来，对生态环境建设与保护的认识从理论到实践都发生了重要变化，取得了显著成效。然而，作为经济大省、人口大省、资源和能源消耗大省，山东正处于工业化和城镇化快速发展的时期，环境保护仍是经济社会发展的薄弱环节。进入"十二五"，党中央、国务院提出了以科学发展为主题，坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点，坚持把建设"两型社会"作为加快转变经济发展方式的重要着力点。山东省委、省政府也提出"十二五"时期是全面建设小康社会、实现富民强省的关键时期，坚持绿色发展、实现生态环境优美宜居是重要的原则和目标之一。[②] 因此，山东省委、省政府在完成生态

---

* 任建兰，山东师范大学人口·资源与环境学院，教授，博士生导师，主要研究方向为区域可持续发展；张伟，山东师范大学中韩商学院，副教授，博士，主要研究方向为生态环境；张晓青，山东师范大学人口·资源与环境学院，副教授，博士，主要研究方向为区域经济学。

① 车纯滨：《生态文明建设的实践：山东生态省建设》，中国标准出版社，2009。

② 山东省人民政府：《山东省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，《山东政报》2011 年第 7 期。

省建设阶段目标任务的基础上，提出了建设生态山东的新目标，紧密结合山东可持续发展存在的环境瓶颈问题，继续坚持在发展中保护、在保护中发展，推动经济转型，提升生活质量，为经济长期平稳较快发展固本强基，为人民群众提供水清天蓝地干净的宜居安康环境。为此，本文对生态山东建设面临的形势、总体思路、区域布局、保障措施等进行了详细阐述。

一　山东生态建设与保护面临的新形势

（一）战略机遇

八年生态省建设的探索与实践，为建设生态山东奠定了良好基础和重要经验。通过生态省建设，传统产业调整振兴成效显著，战略性新兴产业蓬勃发展，2010 年，全省万元生产总值能耗较“十五”末降低 22.1%，化学需氧量和二氧化硫排放量分别累计削减 19.4%、23.2%，以资源能源过度消耗、环境污染为代价的增长方式得到初步遏制；城乡环境面貌明显改善，生态保护与修复扎实推进，水环境质量连续 8 年持续改善，省控 59 条重点污染河流全部恢复鱼类生长。①

“十二五”时期是山东省深入贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式，推进资源节约型、环境友好型社会建设，提高生态文明水平，实现经济文化强省宏伟目标的重要战略机遇期。环境保护作为“转方式、调结构”的必然要求、重要手段和成果体现，已经进入山东省经济社会建设的主干线、主战场和大舞台；“建设生态文明山东，增强可持续发展能力”作为“十二五”的重点工作之一，将着力从战略层面推进环境保护。

除已具有良好的生态建设基础和面临转型发展的科学发展形势外，山东正实施“蓝”“黄”两大国家区域发展战略。“黄色”战略立足于资源的高效利用和生态环境改善，着力于建设国家级高效生态经济区。“蓝色”战略立足于海洋资源优势，着力于建设具有较强国际竞争力的现代海洋产业集聚

---

① 周雁凌、季英德：《山东省环保厅召开党组理论学习中心组读书会》，2011 年 7 月 28 日《中国环境报》。



区和全国重要的海洋生态文明示范区。“黄”“蓝”战略的实施必将引领山东加快转变经济发展方式，有助于山东发展高端高质高效产业，有助于山东实现科学发展。①

此外，优美宜居的生态环境，关系到人民群众生活质量和健康安全，关系到社会和谐稳定。建设生态山东是全省人民的共同愿望，是以人为本、保障和改善民生的必然要求。广大人民群众对环境质量改善充满期待，支持环境保护的社会氛围和群众意愿日益浓厚。

（二）制约因素

目前，山东一些环境问题依然较为严重，如总量减排任务艰巨和环境安全防范形势严峻；海洋经济发展与生态保护的矛盾依然突出；建设与保护森林和湿地生态系统的潜力较小；水资源紧缺和水生态保护与修复仍需加强；农村环境问题突出和农业面源污染严重；等等。因此，只有从根本上改变高消耗、高污染、低效益的传统发展方式，把生态环境作为最稀缺的发展要素，倒逼经济结构调整和发展方式转变，才能破解资源环境约束瓶颈。

二　生态山东建设的总体思路

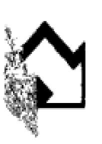
（一）建设目标

“加强生态山东建设，促进经济转型发展”要以科学发展为主题，统筹考虑发展、转型和环境保护，努力实现相互协调、相互促进。到 2020 年，全省基本形成经济社会发展与资源环境承载力相适应的生态经济发展格局，可持续发展能力显著增强，城乡环境质量全面改善，自然生态系统得到有效保护，生态文明的观念更加牢固，人民群众富裕文明程度明显提高，率先建成让江河湖泊休养生息的示范省，努力走出一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。具体包括经济发展、生态建设、环境保护、社会进步 4 个领域的 35 项显性指标（见表 1）。

① 山东省统计局：《2011 山东统计年鉴》，中国统计出版社，2011。

表1　生态山东建设各指标实际值与规划值

类别	序号	指标名称	单位	2002年实际值	2010年实际值	2015年规划值	2020年规划值	国家生态省指标
经济发展	1	人均国内生产总值	美元/人	2400(2005年)	6000	8000	9000	
	2	人均地方财政收入	元/人	673	2870	5000	>5000	
	3	农民人均纯收入	元/人	2954	6990	11300	>11300	≥8000
	4	城镇居民人均可支配收入	元/人	7615	19946	32100	>32100	≥16000
	5	环保产业比重	%	4.7	7.5	8.7	10	≥10
	6	第三产业占GDP比重	%	36.5	36.6	45	50	
	7	单位GDP能耗	吨标准煤/万元	1.23(2005年)	1.02	0.85	—	
	8	单位GDP水耗	m^3/万元	240	65.5	<65	—	
	9	环境保护投资占GDP比重	%	1.4	1.32	1.6	3.5	≥3.5
生态建设	10	森林覆盖率	%	18.8	22.8	25.0	30	
		山区	%		50.2	55.0	65	≥65
		丘陵区	%		19.3	22.0	35	≥35
		平原地区	%		17.5	19.5	21.5	≥12
	11	城市(含县城)建成区绿化覆盖率	%	33	39.3	40	42	
	12	受保护面积占国土面积比例	%	6.1	11.8	15	>15	≥15
	13	退化土地恢复率	%	72	80	85	90	≥90
		水土流失治理率		—	66	>70	>80	
	14	矿山生态环境恢复治理率	%	30	84.7	90	95	
	15	物种保护指数	%	0.85	0.9	0.9	>0.91	≥0.9
		珍稀濒危物种保护率		90	100	100	100	



续表

类别	序号	指标名称	单位	2002年实际值	2010年实际值	2015年规划值	2020年规划值	国家生态省指标
生态建设	16	主要河流年水消耗量，省内河流，跨省河流（黄河）	%	42 不超过国家分配的水资源量	40 不超过国家分配水资源量	40 不超过国家分配水资源量	40 不超过国家分配水资源量	<40 不超过国家分配的水资源量
		年用水总量	亿 m^3	—	222.47	<292.51	不超过国家规定控制值	
	17	地下水超采面积	万 km^2		1.3	0.5	0	0
环境保护	18	主要污染物排放总量 二氧化硫 NO_X COD 氨氮	万吨	万元GDP二氧化硫排放强度16.0kg、COD排放强度8.2kg	188.1 174.0 201.6 17.64	160.1 146.0 177.4 15.29	—	不超过国家总量控制指标。万元GDP SO_2、COD排放强度<6.0kg、<5.0kg
	19	工业固体废物综合利用率 城市（含县城）垃圾无害化处理率	%	84.3 30	94.7 79.7	95 95	98 98	
	20	城市集中式饮用水源地达标率 村镇饮用水卫生合格率 城市饮用水源保护区审批完成率	%	98.4 90 —	100 — 48.3	100 100 100	100 100 100	
	21	城市（含县城）污水集中处理率 城市回用水利用率	%	40.3 —	87.9 —	90 30	93 30	
	22	城市集中供热率 城市燃气普及率	%	31.1 93.2	44 99.3	50 99.5	60 99.5	
	23	化肥使用强度	kg/公顷	634	632.9	350	250	



续表

类别	序号	指标名称	单位	2002年实际值	2010年实际值	2015年规划值	2020年规划值	国家生态省指标
环境保护	24	规模化畜禽养殖场粪便资源化率	%	60	90	90	90	
	25	城市空气质量良好率（Ⅱ级以上） 降水PH值年均值 酸雨频率	% %	55.9	55.2 5.90~7.28 0.8	80 无酸雨城市	>90 无酸雨城市	达到功能区标准 ≥6.0 <30
	26	省控河流水质达标率（五类以上） 近岸海域水环境功能区达标率	%	23 81.3	62.5 95.6	100 100	100 100	达到功能区标准，且过境河流水质达到国家规定要求
	27	城市声环境功能区达标率	%	99	昼62.4 夜98.2	昼80 夜100	100	
	28	旅游区环境达标率	%	60	80	100	100	
社会进步	29	人口自然增长率	‰	4.55	5.34	<6	<6	
	30	城镇化水平	%	40.3	49	55	60	≥50
	31	恩格尔系数（城镇居民） 恩格尔系数（农村居民）	%	34.4 42.0	32.8(2009年) 37.9(2009年)	32.5 37.5	32 37	
	32	基尼系数		—	—	0.3~0.4	0.3~0.4	0.3~0.4
	33	环境保护宣传教育普及率	%	30.2	70	82.5	90	
	34	公众对环境的满意率	%	46.7	80	90	95	
	35	高等教育毛入学率	%	15	26	40	45	



（二）重点任务

“加强生态山东建设，促进经济转型发展”需要从调整产业能源及空间结构、发展生态经济、加强环境污染综合防治、保护建设生态环境等方面入手，从而实现转变发展方式、降低资源能源消耗、解决突出环境问题以及构建生态安全屏障等目标。

1. 调整结构优化布局，加快转变发展方式

（1）大力调整产业结构。着力培育和发展新能源、新材料、新信息、新医药、海洋开发等战略性新兴产业，大力发展节能环保、金融、物流、信息、商务等现代服务业，加快发展生态旅游业。加快传统产业升级改造，淘汰电力、钢铁、焦化、建材等重点行业落后产能，推进“上大压小”电源项目。

（2）加快调整能源结构。在确保安全的基础上，高效发展东部沿海地区核电产业带，积极推进风电开发，大力发展太阳能、生物质能、地热能、海洋能等可再生能源，鼓励垃圾、秸秆发电。加快电源结构调整，大力推进“外电入鲁”。推行区域煤炭消费总量控制，从严控制燃煤火电机组新增规模，实行非电煤炭消费新、改、扩建项目煤炭等量替代，逐步降低煤炭在能源消费结构中的比例。

（3）充分发挥区域资源环境优势。统筹经济社会与人口资源环境协调发展，实施主体功能区规划，实行优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发等四种功能区差别化的、分类指导的区域开发和资源环境管理政策，逐步形成经济社会与人口资源环境相协调的城乡建设和国土开发格局。

2. 大力发展生态经济，降低资源能源消耗

（1）大力发展循环经济。按照企业、园区、社会三个层次，开展循环经济试点与示范。以“两高”行业为重点，建设一批循环经济型企业、生态工业园区，促进企业内部和企业之间副产物和废物交换、能量和废水梯级利用。大力推进再生资源加工园区建设，构建覆盖城乡、多品种的再生资源分类回收网络，提高城市生活垃圾资源化和建筑垃圾、餐厨废弃物综合利用水平，创建一批“城市矿产”示范基地。强化生产责任延伸，促进原材料企业废旧资源利用。全面推行清洁生产，依法实施强制性清洁生产审核。

（2）加快发展生态农业。推广农业循环经济模式，培育一批生态农业示范

基地。注重发挥龙头企业的科技示范和产业带动作用，加快推进农业标准化生产，鼓励建立有机产品协会，全面提升农产品质量安全水平。

（3）全面推进能源资源节约。实施能源资源差别化管理，全面推进国民经济各领域、生产生活各环节的能源资源节约。强化低碳理念，逐步实现能源结构、生产方式及生活消费低碳化。突出抓好年能耗2000吨标准煤以上企业的节能降耗工作，加快供热计量改革与既有建筑节能改造。实行最严格的水资源管理制度，逐步减少结构性耗水，强制推行建筑中水系统。加强节约集约用地和集约集中用海，强化矿产资源节约和综合利用。

3. 加强污染综合防治，解决突出环境问题

（1）综合防治环境污染。进一步推进结构性减排，挖掘工程减排潜力，拓展管理减排途径。严格行业主要污染物排放标准，促进淘汰落后产能，加速高消耗、高污染企业退出市场；不断拓宽工程减排领域，支持节能环保技术开发和产业发展；逐步提高工业污染物排放、城市生活污水处理等收费标准，推进排污权交易试点；实施面源总量控制试点示范，研究建立面源污染减排核算体系；实施化学需氧量、氨氮、二氧化硫和氮氧化物排放总量控制，推行水资源消耗和污染物排放强度评价制度，实现节能降耗和污染减排协同控制。

（2）巩固提高流域治污成果。以南水北调沿线和小清河流域为重点，全面构建“治、用、保”流域治污体系。实行逐步严格的地方环境标准，加快建设工业、城镇、人工湿地等污染减排工程，大力建设再生水截蓄导用设施，努力构建企业和区域再生水循环利用体系。积极开展退耕还湿，大力推进环湖沿河沿海生态带建设，增加生态环境容量，促进新经济带成长。

（3）突出抓好大气污染治理。以工业废气、城市扬尘、机动车排气为重点，建立区域大气污染联防联控机制，定期通报大气环境质量。实行更加严格的大气污染物排放标准，加快燃煤锅炉和火电、钢铁、化工、建材等重点行业污染减排。加强工业异味和餐饮油烟污染控制，严格控制石油、化工等行业挥发性有机物排放。实行部门联动，突出抓好建筑施工、物料储运、道路保洁等环节的扬尘污染控制。积极治理机动车排气污染，实施环保检验与标志管理，鼓励使用节能环保型交通工具。

（4）强化土壤、重金属和危险废物污染防治。建立土壤污染环境监管制度，对粮食、蔬菜基地等重要敏感区进行风险评估，禁止利用重污染土壤种植、生产



农副产品。开展受污染土壤环境修复，未经评估和无害化治理的不得进行土地流转和二次开发。强化重金属污染防控，开展河流、湖泊底泥和滩涂重金属污染调查和治理。严格化学品风险评估和监管，加强危险废物、医疗废物处置设施建设。

（5）深化城乡环境综合整治。加快城乡环境基础设施建设，推进环境公共服务均等化。严格落实饮用水水源地保护制度，继续实施农村饮水安全工程，确保城乡居民饮水安全。因地制宜，大力建设村镇垃圾、污水收集和处理处置设施。县以上城市彻底解决建成区污水直排环境问题。深入实施乡村文明行动，全面开展农村环境连片整治。加大农村地区工矿企业污染防治力度，防止污染向农村转移。

4. 保护建设生态环境，构建生态安全屏障

（1）严格保护重要区域生态功能。抢救性建设一批自然保护区，科学划定重点生态功能区，合理确定受保护范围。规范自然保护区、生态功能保护区建设与管理。严格各类保护区的建立、调整和涉区项目的审批，强化生态空间管制，严守“生态红线”。加强生物物种资源保护，防范外来物种入侵。坚持陆海统筹，加强近岸海域污染治理，加大船舶、钻井平台、溢油等海上污染防治力度。

（2）加快修复受损生态环境。大力推进水系生态建设。实施水系绿化、荒山绿化、绿色通道、沿海防护林建设等重点工程。加强对水土流失、矿区地面塌陷、破损山体、滨海湿地和海岸带等生态受损区域的治理修复，恢复区域自然生态功能。

（3）积极构建生态安全防控体系。围绕预防、预警、应急三大环节，构建突发环境事件、灾害性天气和重大生物灾害安全防控体系。建立环境风险、气象、地质灾害评估和环境隐患排查机制，完善突发事件应急预案，积极预防高危行业、易发地区的环境风险与隐患。建立完善生态安全监控预警系统，强化对高风险源、污染企业聚集区的监督管理，加强对饮用水源地、核电厂周边等环境敏感区，气象、水文、地质、海洋等灾害易发区的预警监测，实行生态安全信息互通、资源共享。建立健全生态安全应急处置联动机制，加强应急能力建设和应急演练，提高生态安全事件应急处置能力。

（4）坚决纠正生态破坏行为。牢固树立以自然规律为准则、以资源环境承

载力为前提的开发理念，严格落实主体功能区定位，切实做到合理开发和有效保护的统一。严禁在生态敏感区、生态脆弱区开展引发生态功能退化的开发建设活动；严禁过度捕捞、非法围填海等破坏生态平衡的行为。建立区域合作和部门联动执法机制，严厉打击各类生态破坏行为。

三　生态山东建设的区域布局

目前，山东正构筑“一蓝一黄一圈一带”，即蓝区、黄区、省会城市群经济圈和鲁南经济带等四大板块相互融合、联动发展的区域发展新格局。每个板块面临着不同的生态建设与环境保护问题，因此具有各自的生态建设目标要求与重点领域；只有各板块做到了以环境保护优化经济增长，才能实现全省的转型发展和居民生活质量提升。[①]

（一）山东半岛蓝色经济区

2010 年，“蓝区”人口规模达到 3055.9 万人，实现 GDP 18724.9 亿元，占全省 GDP 总量的 47.5%。[②] 该区区位条件优越，海洋空间资源综合优势明显，海洋生物、能源矿产资源富集，海洋人文资源底蕴深厚，海洋生态环境承载能力较强，具有发展海洋经济的巨大潜力。但同时该区也面临诸多挑战，如海洋资源开发利用方式相对粗放，海洋环境保护和生态建设亟待加强；海洋产业结构和布局不够合理，海洋经济综合效益较低；海洋科技研发及成果转化能力不足；海洋综合管理和海陆统筹发展的体制机制不够完善；等等。

“蓝区”生态建设目标要求是集约高效利用海洋资源，积极推进重要海洋生态功能区建设，实行海陆环境同治，完善海洋监控预测和防灾减灾体系，增强海洋经济可持续发展能力。相应，该区生态建设重点领域是提高海洋资源综合利用效率、加强海洋生态建设、强化海陆污染同防同治、大力发展海洋循环经济、完善海洋防灾减灾体系等。

---

① 由于“蓝区”、“黄区”、省会城市群和鲁南经济带，区域范围有交叉重复，因此，四区域 GDP 占全省比重大于 100%。

② 张华：《“黄”“蓝”战略引领山东科学发展》，《山东社会科学》2011 年第 9 期。



（二）黄河三角洲高效生态经济区

2010年，“黄区”人口规模达到983.8万人，实现GDP 5678.5亿元，占全省GDP总量的14.4%。[①] 该区具有土地后备资源得天独厚、地理区位条件优越、石油和天然气及地下卤水等自然资源丰富、生态系统独具特色、高效生态经济发展势头良好等优势。但同时又存在生态环境比较脆弱、淡水资源相对缺乏、近海地区生态保护及堤防修复压力较大、产业结构层次偏低、重大交通基础设施相对薄弱、开放型经济发展滞后等严峻挑战。

“黄区”生态建设目标要求是以协调人与自然、生态保护与经济社会发展关系为宗旨，以生态建设、生态恢复和生态环境保护为主线，坚持统一规划，分区指导，生态优先，严格监管，不断改善区域生态环境质量，增强生态支撑能力，促进黄三角高效生态经济区生态良性循环、自然资源有序开发和产业合理布局，推动经济社会和环境协调发展。生态建设重点领域包括：建设和增强生态服务功能、实行差别化区域环境管理、积极探索资源集约节约和持续利用的有效途径、构筑生态环保产业链等。

（三）省会城市群经济圈

2010年，“省会圈”人口规模达到3327.2万人，实现GDP 14191.4亿元，占全省GDP总量的36.2%。[②] 圈内交通网络比较完整，济南是全省政治、经济、文化、科技、教育和金融中心，综合服务能力较强，具有农产品深加工以及原材料基础工业的资源优势。与此同时，存在水资源严重短缺和水体污染较严重、山丘区水土流失、地下水超采和形成漏斗、矿山地质灾害严重、产业层次偏低与产业结构雷同、中心城市产业集群和辐射能力不强等诸多制约因素。

省会圈地处鲁中山地与三大平原交界处，是不同生态类型交接、渐变、生态脆弱敏感的过渡地带，同时也是今后开发建设的重点区域，生态环境保护尤为重要。坚持以加快经济发展方式转变为主线，以推进资源有效整合为重点，以区域一体化发展为方向，强化城市对农村的辐射带动作用，突出抓好水毁工程修复及

① 张华：《“黄”“蓝”战略引领山东科学发展》，《山东社会科学》2011年第9期。

② 张华：《“黄”“蓝”战略引领山东科学发展》，《山东社会科学》2011年第9期。

重点中小河道治理、山洪地质灾害防治、易灾地区生态环境综合治理等防洪薄弱环节建设，促进城乡共同繁荣。该圈生态建设重点领域包括合理开发和保护水资源、加快生态屏障建设以及加强流域综合治理。

（四）鲁南经济带

2010年，“鲁南带”人口规模达到3298.6万人，实现GDP 8480.5亿元，占全省GDP总量的21.8%。[①] 该带具有地理位置比较优越、矿产资源丰富、交通设施比较完善、特色产业优势明显及产业构成比较完备等优势；制约因素主要有经济总量偏小、产业趋同问题突出、经济开放度偏低、周边区域竞争压力大等。

该带生态建设目标要求是：加快转变经济发展方式，促进经济结构优化升级，在实现鲁南经济带工业化、城镇化进程中，将生态环境建设放在更加突出的位置，统筹发展和环境的关系、当前与长远的关系，坚持可持续发展。其生态建设重点领域包括保护水源地和重点生态功能区、加强流域区域污染治理以及促进高耗能企业节能降耗等。

四　生态山东建设的保障措施

深入贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式，全面提升生态文明水平，建设生态山东是一项事关全局和长远的系统工程和战略任务，必须从加强组织领导、健全政策法规、深化价格改革、拓宽投融资渠道、完善生态补偿、突出科技创新和加强社会协同等方面采取切实有效的措施，全面落实各项目标和任务。

（一）强化组织领导，建立健全考核监督体系

加强组织协调和领导。各级党委、政府要把生态山东建设摆到重要位置，切实加强组织领导，形成省、市、县分级管理、上下联动、务实高效的管理决策系统。依据主体功能区定位，建立健全生态山东建设目标责任考核体系，完善促进科学发展、加快生态山东建设的综合考核评价办法，实施分类考核。

---

① 张华：《“黄”“蓝”战略引领山东科学发展》，《山东社会科学》2011年第9期。



（二）加强法制建设，健全生态建设法规体系

以国家法律法规政策为依据，按照生态山东建设要求，加强资源节约和环境保护专项立法，加快研究或修订促进循环经济发展、饮用水源地保护、湿地保护、肥料与农药管理、地质灾害防治、建设项目水土保持、固体废物管理和利用、放射性废物管理、矿山生态环境保护与治理等方面的地方性专项法律法规，加强“蓝区”、“黄区”等重点区域带动战略的区域性立法，形成一套完整的、具有山东特色的生态山东建设法规体系。进一步健全促进生态山东建设的地方标准体系，引导和规范绿色生产、绿色流通、绿色消费。注重发挥不同政策工具的组合以及经济激励手段和市场调节的作用。充实基层执法力量，改进执法方式，提高执法能力和水平。

（三）深化价格改革，推进市场化产业化进程

深化水、电、煤等资源性产品价格改革。对重点用能行业和单位实行差别电价政策，对环保设施、再生资源循环利用等实行电价优惠。推行城市生活用水、用电阶梯价格和企业用水用电超额加价。逐步将脱硫脱硝补贴电价政策扩大到全部上网发电机组，并建立绩效考核制度，实行差别加价。

（四）完善生态补偿，明晰权利责任制约关系

实行重点生态功能区“以奖代补”制度。建立城市（含县城）饮用水源保护生态补偿机制。完善跨界河流水质水量目标考核与补偿办法，实行水环境质量改善生态补偿。建立重点生态功能保护区和自然保护区财政专项补助政策。矿产资源补偿费以及探矿权、采矿权出让费优先用于矿山生态环境治理和修复。

（五）拓宽投融资渠道，加大环保投资力度

各级政府要发挥公共财政在生态山东建设中的引导作用，统筹整合现有专项资金，逐步加大生态保护与建设的投入。金融机构要加大对节能环保产业和环保基础设施建设的信贷支持。完善生态环保建设信用担保体系，建立高环境风险企业保证金制度。推动生态环保骨干企业在国内外上市融资，发行债券、短期融资

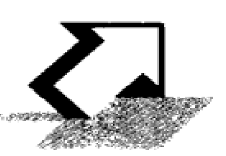
券和中期票据，鼓励非上市企业利用场外交易市场进行股权交易。加快推动创业投资发展，吸引各类社会资本助推节能环保产业发展。

（六）突出科技创新，提高环保科技支撑能力

整合优势资源，加快建立以企业为主体、市场为导向，政府、企业、高校、科研院所、金融部门共同参与的环保科技创新联盟。加强环保重点实验室、环保技术服务中心等基础平台建设，不断凝聚激励优秀环保科研人才，为生态山东建设提供强有力的智力支撑。

（七）加强社会协同，构筑生态山东共建格局

各级党委、政府要广泛听取生态山东建设的意见和建议，维护公众环境知情权、议事权和监督权。建立健全新闻发布制度，及时向社会公布节能减排、生态建设、环境质量情况。构筑人民群众广泛参与生态山东建设的网络公共平台，建立部门与公众联动机制，及时解决热点难点问题，形成全社会共同建设生态山东的大格局。



B.12

长三角地区经济发展形势：2011年分析与2012年展望

薛艳杰　王 振*

摘　要： 总体来看，在内外多重压力背景下，2011年长三角地区经济增速放缓，但是在预期目标内实现了平稳较快发展，转型升级稳中有进。预期2012年长三角地区经济仍处于重要的战略机遇期，但是转型发展的难度和压力增大，经济减速慢行的趋势还将持续。为此，提出几点发展建议。

关键词： 长三角地区　经济形势　分析展望

2011年，面对复杂多变的国际环境背景和国内经济发展中的新情况、新问题，长三角地区采取积极的政策举措，总体上实现了经济的平稳较快发展，转型

* 薛艳杰，上海社会科学院城市与人口研究所助理研究员；王振，上海社会科学院副院长、研究员。



升级稳中有进，实现了“十二五”规划的良好开局。然而，当前全球经济短期内难以走出低迷运行态势，而2012年国内外发展环境中存在更多不稳定、不确定的复杂影响因素，经济发展将面临更加严峻的挑战。长三角地区亟待在国家“稳中求进”总基调下，加快转变发展方式，在“创新驱动、转型发展”的道路上取得更多实质性的突破性进展，加快培育形成新的增长动力和领先优势，开创经济发展的新局面。

一 2011年长三角经济运行概况与特征

2011年，全球经济形势复杂多变。我国经济增速放缓且逐季回落。长三角地区在经历较长时期高速发展，传统优势已经弱化的情况下，逐步进入了速度减慢、结构调整和转型发展关键期。虽然主要经济指标增速退居全国后列，但却保持了较强的发展后力。

1. 经济增长速度降低，但在预期目标内实现了平稳较快发展，占全国经济总量的比重与上年基本持平，结构调整稳中有进

2011年是“十二五”规划的开局之年，对于长三角地区也是加快发展方式转变、结构调整和改革创新的关键一年。年初，长三角两省一市均调低了GDP增速目标，通过适度减缓速度来减轻发展压力，促进转型发展。

从实际发展情况来看，2011年初长三角经济已开始减速，且全年呈持续下行走势，但没有出现大幅波动，整体运行比较平稳。全年，上海、江苏、浙江地区生产总值分别同比增长8.2%、11%和9%（见图1），增速较上年同期均降低2个百分点左右，降幅高于全国。我国内地2011年仅三个省份GDP增速低于两位数，其中两个是位于长三角的上海市和浙江省，内地31个省份中，上海经济增速仅比北京高0.1个百分点而位于倒数第二位，浙江倒数第三位，江苏倒数第六位，就经济增长速度而言，长三角地区已经不再是领跑者。

但是，相对于年初上海、江苏、浙江分别确定的地区生产总值增长“8%左右”、“10%”和“9%左右”的预期目标，2011年各地实际增速均已经实现甚至超过预期。从绝对量来看，上海、江苏、浙江2011年分别实现地区生产总值约1.92万亿元、4.86万亿元和3.20万亿元，合计9.98万亿元，约占全国经济总量的21.2%，与上年基本持平，长三角地区仍以占全国约1/50的土地面积贡



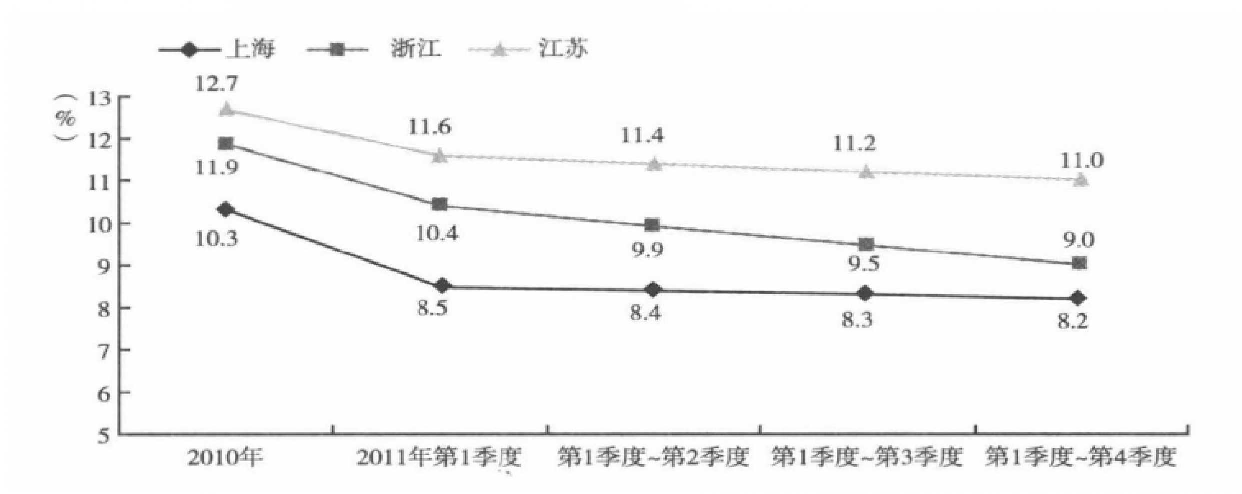


图 1 长三角地区 2010 ~ 2011 年地区生产总值增速变化

献全国 1/5 以上的经济总量，在全国经济发展中占举足轻重的地位。从人均水平来看，据初步预计，2011 年上海人均 GDP 超过 1.2 万美元，居我国内地省份首位，江苏和浙江突破 7000 美元，居全国前列。

从经济结构变化来看，2011 年，不仅上海市，江苏和浙江两省也都加大了对现代服务业的推动力度，服务业增速均超过工业，占经济总量的比重均较上年提高。其中，上海 2011 年第三产业增速为 9.5%，明显快于上年；在房地产业负增长，占经济总量的比重较上年下降 0.5 个百分点的情况下，第三产业比重仍较上年提高 0.6 个百分点，达到 57.9%，金融业等重点行业占经济总量的比重较上年提高。江苏省第三产业占经济总量的比重达到 42.6%，高于上年。浙江第三产业增长 9.4%，占经济总量的 43.8%，比上年提高 0.3 个百分点，主要行业中房地产业负增长，占经济总量的比重较上年下降 0.3 个百分点。长三角地区工业增速减慢，但战略性新兴产业总体保持较快发展势头，高耗能行业增速有所减缓，经济结构向优化调整稳步转变。

2. 投资增速低于全国，全年走势和拉动效应区域差异较大，内部结构有所优化

2011 年受大型投资类项目减少、宏观调控政策收紧、信贷资金压力增大等因素影响，长三角地区投资增长慢于全国，两省一市投资运行走势和投资拉动情况差异较大，但总体上投资结构趋于优化。

从全年运行特征来看，2011 年，受国有经济投资明显减少、大型城市基础设施投资项目明显减少、一些占比较大的行业投资下降、城市公共交通业和市政

公共设施管理业中规模型投资减少等因素影响，上海全社会固定资产投资连续11个月持续负增长，但降幅逐渐收窄，年末转为正增长，全年增长0.3%（见图2），与上年基本持平，但远低于苏、浙两省。江苏受沿海开发战略的推进、苏中和苏北地区的较快崛起等拉动，全省固定资产投资保持较高增速，但随着年内新开工项目不断减少、资金趋紧使投资建设进程放缓等原因，全年投资增速“先升后降”，全年增长21.5%，略低于上年。浙江固定资产投资增速在长三角最高，但由于信贷政策不断收紧，投资资金日趋紧张，全年投资增速“高开下行”，第一季度增速高达29%，逐季下滑，全年增长24.8%，仍明显高于上年。国内比较，2011年长三角地区投资增速居全国后列，我国内地31个省份固定资产投资（不含农户）增速，上海倒数第一位、浙江倒数第五位、江苏倒数第六位。年末上海、江苏和浙江共实现固定资产投资总额（不含农户）约4.48万亿元，占全国的14.8%，略高于上年同期。

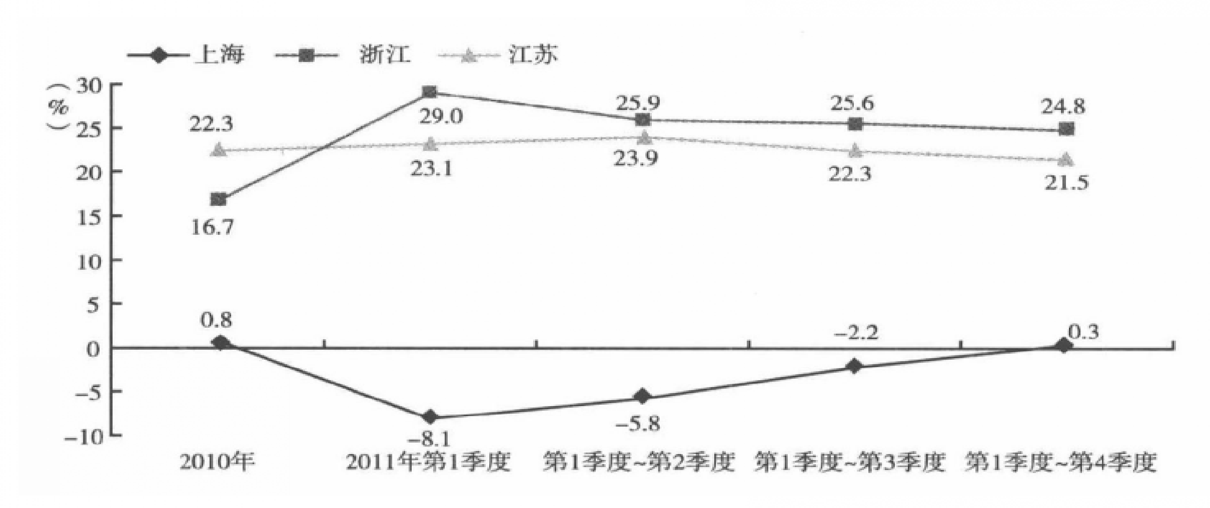


图2　长三角地区2010～2011年全社会固定资产投资总额增速变化

从投资结构变化来看，2011年上海市三大投资领域呈现“一升一平一降”的发展态势。其中，房地产开发投资全年保持增长势头，增速有所波动，全年增长9.6%，较全国房地产开发投资增速低18个多百分点，较上年同期增速低25个百分点以上；占全社会固定资产投资的42.8%，高于上年。房地产开发投资中，住宅投资实现两位数增长，办公楼投资持续负增长，年末略有增加，商业营业用房投资全年负增长。工业投资全年增长0.2%，占全社会固定资产投资的25.3%，与上年基本持平。城市基础设施投资全年保持负增长，第一季度降幅高



达 -40.1%，逐季收窄，全年下降 16.9%，占全社会固定资产投资的 22.8%，明显低于上年。分产业比较，第三产业投资占全社会固定资产投资的 74.1%，高于上年，其中仅房地产投资正增长，其他行业投资大幅下降；房地产业投资占第三产业投资的 60.6%；交通运输仓储邮政业投资占 16.6%。第二产业投资占总投资的 25.6%，较上年下降，但在转型发展和结构调整相关政策的推动下，战略性新兴产业投资加速，占全市投资总额的比重较上年提高。总体来看，上海依靠投资和房地产拉动的发展模式正发生转变，投资结构渐趋优化。

江苏省三次产业投资中，第三产业投资增长 22.2%，快于第二产业，占固定资产投资总额的 46.4%，比重仍低于第二产业，但较上年提高 1 个多百分点。房地产开发投资增长 29.2%，高于全国房地产开发投资增速，对江苏省投资增长起到了比较重要的支撑作用，占固定资产投资总额的 21.1%，高于上年。工业投资增长 20.4%，占固定资产投资总额的 52.4%，虽然增速低于服务业，但在总投资中的比重最高。高新技术产业投资高速增长，第一季度增速高达 50.4%，虽然逐季下降，但全年仍增长 34.4%。总体来看，投资对江苏经济增长仍起到重要的拉动作用，但拉动力减弱。

浙江省三次产业投资中，第三产业投资增长 32.6%，比工业投资增速高约 20 个百分点，占固定资产投资总额的 62.6%，高于上年。房地产开发投资增长 48.5%，较全国房地产开发投资增速高 20 多个百分点。房地产开发投资成为浙江省投资增长的最主要拉动力，占固定资产投资总额的 31.5%，较上年提高；其中住宅、办公楼、商业营业用房均保持高速增长。工业投资增长 13.1%，占投资总额的 36.5%，低于上年，但工业中大部分行业保持正增长。基础设施投资增长 10.8%，占投资总额的 23.6%，低于上年；其中占投资比重最高的是水利环境和公共设施管理、交通运输仓储和邮政业。总体来看，投资对浙江经济增长起到了重要的拉动作用，但投资增长中存在主要靠房地产投资拉动，房地产增长主要源于土地购置费，工业中部分高耗能和高污染的行业出现增长反弹等问题，影响投资增长的可持续性。

3. 国内消费比较活跃，但消费增速不同程度减缓回落，内需拉动力下降

2011 年受经济景气度下滑、物价上涨、世博会结束，以及汽车购置税优惠等相关政策退出，房地产调控政策收紧等关联影响，长三角地区国内消费增速相对于上年同期有不同程度的减缓回落，内需对区域经济增长的拉动力有所减弱。

但是，全年消费品市场总体仍比较活跃，社会消费品零售总额均实现了两位数以上相对平稳较快的增长，其中江苏和浙江两省增速略快于全国。

从全年运行特征来看，2011 年上海消费增速“先降后升”，全年增长 12.3%（见图 3），低于全国，较上年增速低 5.2 个百分点。江苏 2011 年开始实施居民收入七年倍增计划，城乡居民收入稳步增长，同时加大旅游业发展推动力度，旅游升温带动吃、住、行、游、娱、购等相关消费增长，全年社会消费品零售总额增长 17.5%，略高于全国水平，但较上年增速下降 1.2 个百分点。浙江消费增速“持续上升”，全年社会消费品零售总额增长 17.4%，略高于全国，但比上年同期增速降低了 1.6 个百分点。2011 年，上海、江苏和浙江共实现社会消费品零售总额约 3.46 万亿元，占全国社会消费品零售总额的 19.1%，与上年同期基本持平。

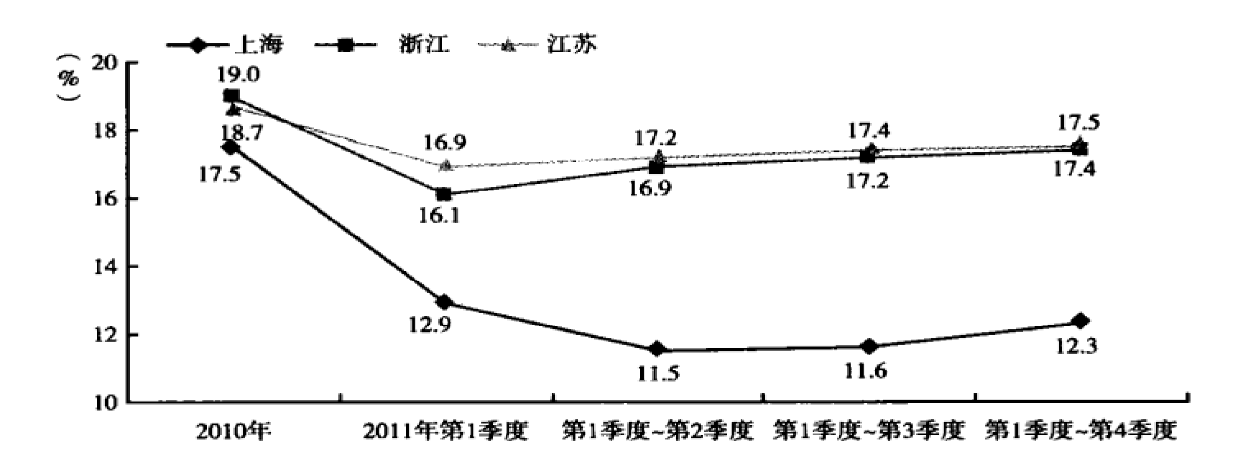


图 3　长三角地区 2010～2011 年社会消费品零售总额增速变化

从消费结构来看，限额以上企业对长三角地区消费增长的支撑作用明显，两省一市限额以上企业消费品零售总额增速均快于总消费增速，限额以上消费品零售总额占总消费额的比重，上海、江苏和浙江分别为 72.9%、45.0% 和 49.8%。受上年世博会期间高基数影响，2011 年上海住宿餐饮业消费仅增长 2%，明显低于批发零售贸易业；吃、穿、用、烧类商品比较，由于国际汽油价格大幅调整和汽车拥有量的明显增加，燃料类商品消费增速明显领先，但占总消费额比重最高的仍是用和吃的商品，其中金银珠宝类和通信器材类商品销售增长较快。旅游业是江苏省消费增长的重要力量，从商品类别来看，金银珠宝、通信器材类商品消



费额高速增长，石油及制品类商品、吃穿类商品均保持较高增速，且增速均高于上年同期。浙江消费结构中，批发业增速领先于其他行业，不同商品中，金银珠宝、石油及其制品类商品消费额高速增长，食品、饮料、针纺类商品消费增长较快，在总消费额中比重较高的是汽车、石油以及食品类商品。

4. 对外贸易明显降温，出口增速大幅下滑且持续下行，外需拉动力减弱

2011 年，在全球经济复苏减缓、贸易摩擦和贸易保护升级、外需市场降温，人民币升值、出口退税政策取消等，造成出口利润空间缩小以及区域内成本、政策等传统优势弱化等多重压力，长三角对外贸易虽然实现了两位数以上增长，但速度已经明显减缓，外需拉动力减弱。作为我国最主要和最活跃的对外经济贸易区域，2011 年长三角两省一市外贸增速均低于全国水平，年末共实现出口总额约 7288 亿美元，占全国出口总额的比重仍高达 38.9%，但已较上年下降。

从全年运行情况来看，2011 年长三角地区出口增速自年初就开始急剧下降，全年呈持续下行走势，全年增速降至 20% 以下（见图 4），不仅明显低于上年，也达到近十余年的历史低点，且出口增速均低于进口。其中，上海 2011 年出口总额增长 16%，较上年增速下降 11.4 个百分点，较全国出口增速低 4.3 个百分点；比同期进口总额增速慢 5 个百分点，全年逆差 178.58 亿美元，较上年同期逆差额增加 100 多亿美元。江苏 2011 年出口总额增长 15.6%，较上年增速下降 20.2 个百分点，较全国出口增速低 4.7 个百分点；比同期进口总额增速低 0.7 个百分点，但出口总额仍高于进口，全年顺差 854.87 亿美元，较上年同期顺差额扩大 100 多亿美元。浙江出口总额增长 19.9%，较上年增速下降 15.8 个百分点，较全国出口增速低 0.4 个百分点；比同期进口总额增速慢 7.4 个百分点，但出口额高于进口额，贸易顺差 1233.2 亿美元，较上年同期顺差额扩大 150 多亿美元。两省一市共实现贸易顺差 1900 余亿美元，较上年同期顺差扩大 150 余亿美元。

按出口企业性质比较，2011 年长三角地区私营企业出口增速高企，明显领先于外商投资企业和国有企业，上海、江苏和浙江私营企业出口额增速分别达到 35.1%、33.5% 和 27%；但是从总量贡献来看，上海和江苏仍以外商投资企业为主导，外商投资企业出口总额占出口总额的比重分别为 67.9% 和 68.8%，较上年同期比重有所下降，私营企业出口比重上升；浙江则以私营企业为主，私营企业出口额占出口总额的 54.3%，较上年同期比重提高。从贸易类别比较，长三角地区仍以加工贸易出口额比重最高，但一般贸易增速明显领先。从产品类型



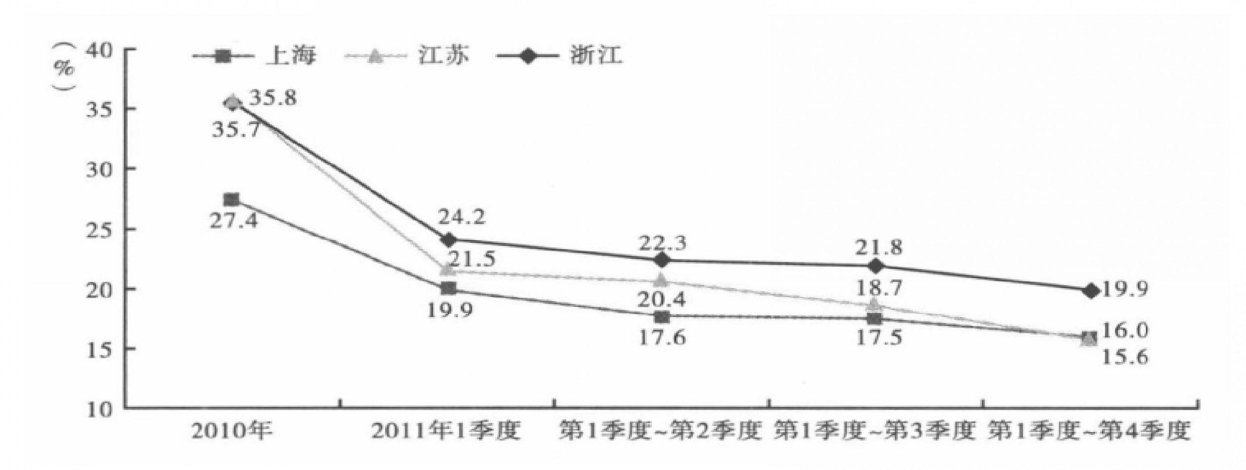


图4　长三角地区2010～2011年出口总额增速变化

来看，高新技术产品出口增速均明显降低，上海和江苏2011年高新技术产品出口额增长仅为11%和3%，分别比上年同期增幅降低21个和32个百分点。从出口市场来看，2011年长三角地区对新兴市场出口增长势头较强，亚洲部分传统市场保持较好增长态势，而欧美主要出口市场增长放缓。上海最主要的出口国家和地区是美国、欧盟、日本和中国香港，分别占上海出口总额的23.1%、20.8%、11.4%和7.7%，对日本、中国香港、美国和欧盟出口增速分别为22%、20.4%、18.1%和4.4%，对欧盟出口速度明显降低。江苏对印度、日本、韩国、中国台湾等国家和地区的出口增速较快。浙江对东盟、俄罗斯、韩国等周边市场出口增长较快，对欧美出口增速明显下降。

二　2012年长三角经济发展形势分析与展望

2012年，世界发展环境中新的不稳定和不利因素明显增多，经济发展的不确定性增强，下行风险加剧。我国经济发展既会受国际形势的较大影响，同时“稳中求进”和转变发展方式也面临多重矛盾和困难。长三角地区转型发展进入重要阶段，任务艰巨复杂，虽然内外发展环境中也存在较多积极因素，但机遇和挑战并存，总体形势不容乐观。

1. 全球经济下行风险加剧，对外贸易形势更加严峻复杂，外需对长三角的拉动效应将进一步减弱

2012年世界经济发展受经济与非经济环境中多重新增不确定因素的叠加影



响，发展形势将更加严峻复杂。

第一，经济动荡和衰退的风险加大。欧洲债务危机及其影响仍在蔓延，且 2012 年上半年，欧洲主权债务进入偿还高峰，市场动荡和经济恶化的风险加大，并可能引发全球经济的进一步衰退。而主要经济体经济复苏缺少明显的增长引擎，实体产业支撑力不强，经济不景气导致内需不振，国际评级机构下调主要经济体及大型银行的信用评级，将加剧信贷融资难度和发展支撑力。经济增长乏力和低迷运行态势还将持续。

第二，政治不确定性明显增强。2012 年，美、欧、亚重要经济体中的多个主要国家将面临政府首脑大选。政治不确定性将影响经济走势。国家主要领导人和领导团体变化，将直接导致所采取和实施的国内和对外经济政治发展政策的变化，并且为赢取选票，领导人会选择满足重要支持者和短期见效的政策，影响全局和长远性经济发展政策的制定，从而对国际贸易产生不利影响。中东等一些地区的局势动荡也将对与这些地区的经济贸易产生不利影响。

第三，国际贸易保护、摩擦和竞争升级。一些发达国家为振兴经济提出“再工业化”战略，发展新兴实体产业，为促进经济复苏和就业回暖，开始吸引实体企业回国，2012 年很可能出台鼓励购买本国产品、支持本国企业对内和对外贸易发展的相关政策措施，贸易保护也将进一步升温。新兴经济体之间对国际资源、市场的竞争也更加激烈。在国际经济体系中，我国是重要的贸易对象，针对我国的贸易保护、贸易壁垒不断升级，贸易摩擦持续增多。美国正在通过主导 TPP（跨太平洋战略经济伙伴关系协定）重返亚太。TPP 协定是包括所有商品和服务在内的综合性自由贸易协定，对中国东盟自由贸易区起到制衡作用，削弱中国在该区域的影响力。而东盟是长三角近年增长最快的贸易地区，TPP 谈判及推进情况将对长三角与东盟的经贸合作产生较大影响。

第四，发达国家社会稳定风险加大。经济不振、失业率居高、收入降低、福利下滑等使民众对政府的信心下降，影响经济稳定。

第五，不可预期的重大自然灾害隐患。近年，全球极端气候和重大自然灾害接连发生，并引发严重的人为灾害，对经济发展产生深远影响。2012 年全球不可预期的重大自然灾害及其可能引发的人为灾害危险仍然存在，将成为经济发展中不确定的隐患因素。

总体来看，2012 年世界经济中虽然也有积极向好因素，但总体下行风险更

高。国际货币基金组织（IMF）2012 年 1 月 24 日发布的《世界经济展望》对世界经济再次发出警告，预测 2012 年全球经济将增长 3.3%，比上年 9 月预测值下调 0.7 个百分点，欧元区经济增速下调至 -0.5%，发达国家国内研究机构也纷纷调低对本国经济发展的预期。长三角地区外向型经济比重和对外依存度较高，作为其主要贸易国的欧盟、美国、日本等经济继续衰退，将对长三角地区的出口产生不利影响。同时国际贸易壁垒和摩擦升级，经济问题政治化倾向加剧等，也将加大长三角对海外投资和出口贸易的风险与难度。

2. 转变发展方式仍面临多重矛盾与压力，国家经济和宏观调控政策走势将对长三角经济发展产生较大影响

2012 年我国经济发展依然会保持较强的活力，中央经济工作会议也确定了 2012 年经济社会发展“稳中求进”的总基调，预期发展走势趋稳向好。但是，一方面，世界经济形势恶化风险将对我国经济发展产生不利影响，另一方面，国内经济环境中也存在较多的不确定影响因素，经济发展中的新老问题叠加，实现“稳增长”与“调结构”、“转方式”面临多重矛盾与压力，总体发展形势谨慎乐观。

一是物价上涨压力依然存在。2012 年我国提出要努力保持物价总水平基本稳定，但上涨压力依然较大。国家统计局发布 2012 年 1 月份 CPI 同比上涨 4.5%，其中食品价格同比上涨 10.5%，虽然该月物价受春节期间消费影响，但实际增速还是略超专家预期，全年物价上涨压力依然存在。物价较快上涨将成为影响需求发展的双刃剑，一方面会带动食品等刚性需求类商品消费额增加，另一方面也将减缓非刚性需求类商品消费需求，并带来通胀风险，影响经济健康稳定发展。

二是人民币升值压力继续加大。对出口企业而言，人民币汇率稳定是重要支撑。但受多种因素影响，人民币仍在继续升值之中。据中国外汇交易中心的最新数据，2012 年 2 月 10 日人民币对美元汇率中间价已经跌破 6.3，创汇改以来新高。人民币升值将进一步降低出口企业利润空间，削弱企业竞争力，尤其是以成本优势取胜型企业，对薄利型的劳动密集型企业、抗经济风险能力低的中小企业的生存和发展带来不利影响。而人民币跨境贸易结算规模和范围扩大，人民币跨境直接投资的推进，人民币国际化进程加快和地位不断提升，则有利于促进和拓展我国的对外贸易，提升我国在全球的资源配置能力和主动权。



三是房地产继续从严调控可能加大经济下行风险。2012 年我国将坚持严格的房地产调控政策，对于促进房价合理回归，保障中低收入居民的住房需求具有非常重要的意义。但是，房地产业又是许多地区的经济支柱产业，在经济总量中贡献较高的比重，房地产开发投资是许多地方投资增长中重要的拉动和支撑因素，随着房地产调控政策的继续严格执行，房地产企业资金压力增大，市场前景不明，开发投资继续放缓，保障房开工面积下降，融资难题待解，房地产市场走弱，将加大投资和经济增长的下行风险。

四是企业发展的资金压力依然较大。中央经济工作会议提出 2012 年继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，保持宏观经济政策的连续性和稳定性，增强调控的针对性、灵活性、前瞻性。货币政策趋向宽松，弹性和灵活度增强，资金和信贷紧张状况有望改善，对于促进经济结构调整和改善企业资金状况将产生积极作用。但是 2012 年企业发展仍存在主要成本继续攀升、市场前景难以预测等挑战，尤其是民营企业、小微企业，仍面临利润空间缩小、资金和信贷压力较大等生存和发展困境。

总体来看，国内外权威研究机构普遍预测 2012 年我国经济增长速度将低于上年。国际货币基金组织（IMF）2012 年 1 月 24 日发布的《世界经济展望》，预测 2012 年中国经济增长 8.2%，比上年 9 月份预测值下调 0.8 个百分点。摩根大通 2012 年 1 月 30 日发布的 2012 年中国经济展望报告中，预计 2012 年中国 GDP 增速将放缓至 8.4%。国内多数经济学家预测 2012 年我国经济增长可以达到 8.5% 到 9%，中国社会科学院《2012 年中国经济形势分析与预测》预计 2012 年我国 GDP 增长率为 8.9%，国内预期相对乐观。全国经济发展走势、国家宏观调控政策取向和实施推进情况，将对长三角地区经济发展产生较大影响，总体形势审慎乐观。

3. 长三角仍处战略机遇期，但转型发展的任务更加艰巨复杂，经济减速慢行的趋势还将持续

目前，国内外环境中仍存在较多有利因素，长三角经济发展的综合实力在国内仍呈领先之势，国家仍有对长三角利好的支持和试点政策实施，2012 年长三角仍处于重要的发展战略机遇期。但是，2012 年国内外发展环境中不确定和不利的影响因素明显增多，下行风险加大，而长三角地区已经进入发展转折的十字路口，传统优势明显弱化，新的优势尚未建立，转型发展进入关键期，经济减速

慢行的趋势还将持续。

一是国家新的扶持或试点政策相继实施为长三角经济发展深化带来新的机遇与活力。从2012年1月1日起，我国在上海选择交通运输业和部分现代服务业进行营业税改征增值税试点，对于减少重复征税，减轻企业负担，促进服务业发展和经济结构调整等具有重要意义。2012年1月底，国家发改委发布《上海国际金融中心建设“十二五”规划》，提出力争到2015年基本确立上海的全球性人民币产品创新、交易、定价和清算中心地位，上海在金融创新和改革开放等方面的先行先试将会有更多进展，国际金融中心建设的推进，对长三角金融业发展，以及金融对产业发展的服务和支撑能力都将起到积极的作用。江苏沿海开发战略的深入推进，浙江海洋经济发展示范区、义乌国际贸易综合改革试点等“三大国家战略”进入重点推进阶段，都将成为长三角经济发展的重要引擎。

二是长三角地区的发展优势减弱，难度增大。近年，长三角地区的人口、资源和环境约束日渐凸显，过去的要素和政策推动型发展模式已经难以为继。值得注意的是，目前成本成为影响国内外企业布局选择的重要因素，而长三角地区，尤其是核心经济区综合商务成本不断攀升，土地成本扶摇直上，资源和空间有限，企业吸引力减弱；而中西部地区的土地、政策和成本优势愈发明显，长三角企业向外转移仍不可避免。而住房和生活成本高企，工资和福利待遇相对于外围地区和国内其他二三线城市也不再具有明显优势，也使长三角地区的人才吸引力弱化，招工难题犹在，民营企业和中小企业发展仍面临信贷资金压力，“用工荒”、“钱荒”、“能源荒”等多荒并举的问题很可能再现。从产业来看，原有制造业在国内的品牌优势、核心技术优势等逐渐弱化，战略性新兴产业在国家政策推动下发展势头良好，也涌现出一些国际知名企业，但关键性的核心技术缺失，主要布局在产业链的中低端环节，国际竞争力不强，经济贡献率还很低，产业培育并非短期可以实现；而服务业发展还不完善，发展水平和能级与发达国家相比也存在较大差距，尚未形成对经济发展的明显支撑和拉动作用。虽然长三角转型发展呈现良好开端，但是相应配套机制政策还不完善，经济发展速度减缓，经济社会发展中不平衡、不协调的新老矛盾叠加，转型发展的难度和压力加大。

综上，2012年长三角地区经济放缓的风险较高，下半年有复苏和反弹的可能，但全年增速进一步走低的概率较大。预期全年地区生产总值增速将会小幅下



滑，上海约 7.5% 左右、江苏约 10% 左右、浙江约 8.5% 左右，两省一市地区生产总值合计有望迈上 11 万亿元台阶。“三驾马车”中，投资增长后劲不足，预期江苏和浙江投资会继续保持两位数增长，但增速低于 2011 年，上海投资增长基本持平或略有回升；内需发展与经济走势、居民收入、国家和地方的主要调控和促进政策等密切相关，存在较大变数，总体预测可实现两位数以上增长；对外贸易中不利因素增多，总体上以下行为主，增速将低于 2011 年，有降至两位数以下的可能，外需拉动力进一步减弱。

2012 年是长三角地区创新驱动和转型发展的重要推进年，是实现“十二五”规划的关键年。要在危机中把握机遇，加快转变发展方式，拉开第二次率先和领跑的序幕，建议：一是着重深化制度创新。坚持以改革创新为突破口，逐步破除制约经济发展的深层次瓶颈因素，创新政府管理机制，健全完善经济发展的导向、约束、激励和监管机制，充分发挥市场机制的主导调节作用，促进经济加快转型发展。二是加快产业优化升级。坚持实体经济和服务经济双轮驱动，加快培育发展现代服务业、先进制造业和战略性新兴产业，提高产业能级和水平。三是着力支持扩大内需。“三驾马车”中的外需和投资增长乏力，内需将成为拉动经济增长的最主要动力。着力促进增收，合理增加城乡居民收入，提高中等收入者比重，加快完善城乡社会保障体系，提高保障水平，全面提升消费能力；出台消费促进政策，鼓励和释放潜在消费需求。四是加快培育新的核心竞争优势。加快改善企业生存环境，完善政府公共服务，增强综合配套和供应链服务能力，加快培育服务、技术、品牌等新的优势，吸引国内外知名企业和人才集聚，促进经济转型发展和能级提升。五是全面深化区域合作。进一步创新和优化区域合作机制，支持拓展长三角经济领域、学术领域、社会领域开展广泛和深层次的合作，形成政府层面、企业和社团组织层面、智库和学术层面等不同主体的联动合作发展模式，加快长三角经济一体化进程，实现区域内部优势互补和多赢发展，提升区域整体竞争力。

参考文献

戚本超、景体华主编《中国区域经济发展报告（2010～2011）》，社会科学文献出版

社，2011。

陈佳贵、李扬主编《2012年中国经济形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2011。

上海市人民政府发展研究中心：《2011年上海对外开放形势研究报告》，2011年12月。

《长三角经济直面“转型之痛”》，新华网江苏频道，2011年12月24日。

张汉亚：《2012年经济发展分析》，《中国投资》2012年第1期。

B.13
构建长三角沿海城市群协调体制机制研究

姜卫红*

摘　要：近年来，长三角沿海经济迅猛发展，在促进长三角区域协调发展中具有举足轻重的影响，是长三角最具经济增长潜力的地区。对此，长三角沿海城市必须高度重视长三角沿海地区协调发展，携手打造长三角沿海城市群，政府间应建立相应的综合性、权威性的协调体制机制平台，这在我国推动沿海区域发展中具有率先性和示范性意义。

关键词：沿海城市群　体制机制　协调发展

随着人们对于海洋资源的认识提高以及科技发展，占地球面积70%的海洋已成为人类新一轮发展的空间、资源和能源保障，因此充分开发利用海洋资源已成为许多国家和地区增强国际竞争力的重要手段，成为世界经济竞争的焦点。我国也不例外，近年来，积极实施海洋发展战略，并作为国家发展战略的核心之一，相继出台了《全国海洋经济发展规划纲要》、《国家"十一五"海洋科学和技术发展规划纲要》、《全国科技兴海规划纲要》等战略规划。2009年9月21日、22日，温家宝总理连续主持召开的三次新兴战略型产业发展座谈会上，海洋探索被视为我国目前重点产业规划之一，与以新能源、物联网和传感网技术、新材料、生命科学、空间探索等产业规划并驾齐驱。①

长三角地区作为我国沿海地区之一，拥有巨大的海洋资源，是长三角经济发

---

* 姜卫红，上海社会科学院《长三角观察》副主编、上海大学文学与创意写作研究中心研究员，主要研究方向为区域经济、品牌经济。

① 黄海霞：《全球战略性新兴产业攻略》，《瞭望新闻周刊》2010年第9期。

展重要的战略空间。如果说在“十二五”之前，长三角发展空间模式的主战场在陆域的话，那么从“十二五”开始，应该进入陆海统筹，土黄色经济和蓝色经济同步发展的时期。这不仅是长三角自身空间再拓展，在全球产业发展、劳动分工和经济一体化中重新定位的需要，同时也是中国未来拓展发展空间的需要，是国家参与新一轮全球竞争的重大战略布局。

目前，在地理空间的联系上，长三角沿海城市群已粗具雏形，然而地方政府间对此还没有建立起跨行政区的协调体制机制以及相应合作平台，各自为“战”，内耗频频，长三角沿海城市群因此难于形成合力，获得整体性提升和推进。对此，长三角地区应积极构建长三角沿海城市群协调体制机制，使长三角沿海城市群在“十二五”期间，在不断增强长三角国际综合竞争力、促进长三角可持续发展和一体化发展方面，充分发挥先行先试的带动作用，以此深入贯彻落实科学发展观和国务院出台的《长江三角洲地区区域规划》，力争成为我国沿海经济区发展的示范区。

一　长三角沿海发展概况

长三角沿海地区位于我国沿海地区中部，承南启北，海岸线长达 8168 公里（上海 518 公里，江苏 954 公里，浙江 6696 公里），海域面积 30.75 万平方公里（上海 1 万平方公里，江苏 3.75 万平方公里，浙江 26 万平方公里）。2009 年，区内人口约 7000 万人（上海 2300 万人，江苏 2000 万人，浙江 2700 万人），其中上海海岸线位于我国海岸线正中位置，有着重要的国际战略地位，并拥有独特的地理位置和自然资源以及较好的发展条件。长三角沿海城市包括连云港、盐城、南通、上海、嘉兴、杭州、绍兴、宁波、舟山、台州、温州，计 11 个城市（见表 1），其中连云港、南通、上海和宁波在 1984 年被列为我国沿海对外开放城市；涉及的县（市、区）计 77 个（上海 5 个、江苏 25 个、浙江 47 个），是长三角经济重要增长极，在促进长三角区域协调发展中具有举足轻重的影响。

（一）区位优势极其突出

长三角沿海地区南与海西经济区毗邻，北与环渤海经济区相连，处于我国沿海（黄海、东海）、长江、杭州湾和陇海兰新线四大生产力布局主轴线的交汇区

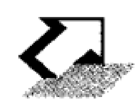


表 1 2010 年长三角沿海城市基本数据

城 市	面积（平方公里）	人口（万人）	GDP（亿元）	人均 GDP（元）	第一产业（亿元）	第二产业（亿元）	第三产业（亿元）
上 海	6340.50	2301.91	16872.42	73297.00	114.15	7139.96	9618.31
南 通	8001.00	728.28	3417.88	46931.00	262.43	1908.56	1246.89
连云港	7499.91	439.39	1150.81	26191.00	176.10	545.07	429.64
盐 城	14562.00	820.37	2266.26	27625.00	363.71	1096.55	806.00
杭 州	16596.00	870.04	5945.82	68340.00	207.96	2844.47	2893.39
宁 波	9816.23	760.57	5125.82	67394.00	218.43	2848.23	2059.16
温 州	11788.00	786.25	2925.57	37209.00	92.78	1535.12	1297.66
嘉 兴	3915.00	340.60	2296.00	67410.00	126.30	1342.12	827.58
绍 兴	8256.00	491.22	2782.74	56650.00	149.28	1582.87	1050.59
舟 山	1440.00	112.13	633.45	56492.00	62.44	288.55	282.46
台 州	9411.00	596.88	2415.12	40462.00	159.99	1262.66	992.47
合 计	97625.64	8247.64	45831.89	51636.00	1933.57	22394.16	21504.15

资料来源：根据长三角沿海各城市 2011 年统计年鉴的相关数据所得。

域。东临太平洋，并与东北亚隔海相望，交通便利，既紧邻国际航运战略通道，又能快速深入我国内陆腹地。随着杭州湾跨海大桥、崇明过江通道、崇明—启东长江公路通道、沪通铁路完全贯通，长三角沿海城市连成一片，南接海西经济区，直至珠三角，北至环渤海，从而形成一个有机整体。

（二）海洋经济实力雄厚

产业基础较好，海洋经济总量持续上升，2005～2010 年，年均增速 43.1%，（上海 33%，江苏 25.6%，浙江 70.9%），远超长三角经济总量平均增速。2009 年，沿海城市的 GDP 占整个长三角的 54.4%，第三产业生产总值占长三角的 58.8%，城市发展水平高于长三角区域平均水平。实际利用外资占长三角的 50.9%，是长三角最活跃的地区之一。2010 年，海洋生产总值达 12059 亿元，占全国海洋生产总值的 31.4%，占长三角地区生产总值的 17.25%，已是长三角名副其实新的增长极。

（三）科教创新能力强大

长三角地区涉海科技研发和教育能力十分强大，拥有众多涉海高校、科研机

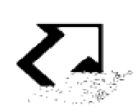
构和企业研发机构，多个国家级海洋重点实验室和海洋科学试验基地，海洋科研门类齐全。上海海洋经济总量、港口航运、海洋装备产业在全国领先，深海科技、海洋工程、河口海岸等学科领跑全国，在长三角涉海科研和教育方面处于中心地位。在“十一五”期间，上海探索建立了上海市海洋科技研究中心、数字化造船国家工程实验室、海洋工程材料与防护技术研究中心等海洋科技创新平台，在深海钻探和深海大洋基础研究等方面国际领先。经济鱼虾蟹贝藻养殖技术与育苗技术等国内领先。江苏也加紧建成一批海洋公益性研究与服务机构，海洋生物、海洋化工、海洋可再生能源等应用科技水平大幅提升，南黄海辐射沙脊群海域潮流、泥沙运动机理研究和辐射沙洲促淤并陆工程试验研究成果丰硕。浙江同样狠抓涉海院校和学科建设，基本建成海洋科技创新体系，海洋科技创新能力不断提高，并建成了一批海洋科研、海洋教育、海洋文化基地。

（四）港航资源十分优越

长三角是我国建设深水港群的理想区域，港口众多，各种航道通畅，是世界重要的港口群，基本形成了现代化航运集疏运体系，实现多种运输方式一体化发展，吞吐量世界领先，在硬件方面已开始发挥国际航运中心的作用。上海港、宁波—舟山港位居全国亿吨大港前两位。近年来，长三角港口行政区域限制不断打破，区域港口行政管理资源朝着共享化发展，区域港口资源不断得到科学合理的利用；联营、参股、兼并等促进区域港口码头经营活动融合的方式不断得到探索和完善，区域港航协调统筹发展。上海重点围绕国际航运中心和国际海洋运输枢纽港的发展目标，合理调整港口布局，泊位大型化，专业化水平较高，上海国际航运中心的核心功能区地位不断跃升。江苏在淤泥质海岸和辐射沙洲内缘等复杂条件下建港技术取得重大突破，条件较好的海港港址达 14 处，加紧新兴港口建设，亿吨大港达 7 个，是全国亿吨大港最多的省份，重点推进连云港港 30 万吨级航道建设。该航道建成后，连云港港口吞吐量将超 3 亿吨，在全国亿吨大港排名第 15 位，直追现在排名前五的青岛港、广州港、天津港。浙江的宁波—舟山港全球大宗商品枢纽港和集装箱干线港地位不断巩固，基础设施基本实现网络化、现代化。

（五）海洋空间资源巨大

长三角海洋空间资源是长三角重要的战略发展空间。首先，滩涂资源十分丰



富。长三角拥有滩涂面积约1487万亩（上海56万亩，江苏1031万亩，浙江400万亩），其中江苏滩涂面积约占全国海域滩涂面积的1/4。这些滩涂每年仍不断向外淤涨，构成了长三角地区重要的后备土地资源。其次，岛屿众多。长三角拥有许多岛屿，上海为26个，其中3个有居民，23个为无居民；江苏为16个，岛屿岸线长68千米，面积68平方千米；浙江拥有面积500平方米以上的海岛为2878个，数量居全国首位，其中舟山群岛拥有1390个岛屿，构成了我国唯一以群岛建制的地级市——舟山市。

（六）海洋生物资源丰富

长三角海洋生物生产自然条件较好，近岸海域浮游动植物种类繁多，拥有舟山渔场、海州湾渔场、吕四渔场和长江口渔场等，盛产大黄鱼、带鱼、鲳鱼等数十种经济鱼类，还有对虾、梭子蟹和大量的贝壳类海产品。江苏拥有浮游动物136种，浮游植物197种，鱼类150种，贝类87种，海藻84种，以及文蛤等优势种生物。浙江近海渔场22.27万平方公里，可捕捞量居全国第一位，享有“中国鱼仓”的美誉，海洋生物资源达2000余种，可供保健和药用的海洋生物有420余种。长三角海水养殖业也十分发达，除生产海带、紫菜、缢蛏等传统的海产品外，还大量养殖石斑鱼、黄鱼、真鲷、黑鲷、鲍鱼、鲈鱼、青蟹、河鳗、甲鱼等。

（七）海洋能源蕴藏惊人

长三角海洋能源包括沿海风能和海洋能，长三角各地对此充分利用。上海与江苏由于地势平坦，风功率密度较大，为此，上海侧重于沿海风能开发，获取清洁能源；江苏不仅注重风能，而且注重海洋能，其风能方面，若按照20%的浅海海域面积规划风电场，装机容量可分别达到4000万千瓦和7000万千瓦，相当于3~6个三峡电站。其潮汐能以辐射沙脊群中部海域和长江口北支最为丰富。波浪能以废黄河、射阳河口和弶港以东约200公里外海最为丰富。浙江海洋能也蕴藏丰富，海岛风能、潮汐能、波浪能等蕴藏量均居全国前列，可开发潮汐能装机容量占全国40%、潮流能占全国一半以上，利用潜力巨大。

（八）海洋文化深厚迷人

长三角海洋文化特色鲜明，包括历史人文资源、山水景观资源和节庆文化资

源等，仅文化景观方面就有海洋古遗址文化景观、海洋军事文化景观、海洋民俗文化景观、海洋信仰文化景观、海洋商业文化景观等，类型多样，区域差异明显，为滨海旅游奠定了较好的基础。上海有城隍庙、吴淞炮台湾公园、崇明东平国家森林公园、西沙湿地公园、国家级自然保护区——东滩候鸟保护区、奉贤生态海岸等。江苏有丹顶鹤、麋鹿2个国家级珍稀动物自然保护区和蛎岈山牡蛎礁、海州湾海湾生态与自然遗迹2个国家级海洋特别保护区，花果山、狼山、范公堤等自然景观及新四军纪念馆、盐文化博物馆等。浙江有河姆渡文化遗址、定海鸦片战争主战场、镇海口海防遗址、普陀山、雁荡山、妈祖庙、天台山、天一阁等。

二　国家战略层面的长三角海洋经济发展

（一）长三角地区

国家尤其重视长三角沿海地区发展，国家级规划明显多于其他区域。国务院于2010年5月出台的《长江三角洲地区区域规划》对长三角沿海城市发展在多个方面进行了说明。第三部分“区域布局与协调发展”明确提出，“按照优化开发区域的总体要求，统筹区域协调发展空间布局，形成以上海为核心，沿沪宁和沪杭甬线、沿江、沿湾、沿海、沿宁湖杭线、沿湖、沿东陇海线、沿运河、沿温丽金衢线为发展带的‘一核九带’空间格局，推动区域协调发展”，其中沿海发展带“包括沿海市县。依托临海港口，培育和发展临港产业，建设港口物流、重化工和能源基地，带动城镇发展，合理保护和开发海洋资源，形成与生态保护相协调的新兴临港产业和海洋经济发展带，辐射带动苏北、浙西南地区经济发展”。沿湾发展带“包括环杭州湾的市县。依托现有产业基础和港口条件，积极发展高技术、高附加值的制造业和重化工业，建设若干现代化新城区，注重区域环境综合治理，建成分工明确、布局合理、功能协调的先进制造业密集带和城镇集聚带，带动长三角南部地区的全面发展”。

第五部分“产业发展与布局”中要求长三角沿海城市形成具有海洋特色的旅游产业，积极开发以连云港—盐城—南通—上海—嘉兴—宁波—舟山—台州—温州为主的滨海海韵渔情旅游带。



第七部分“基础设施建设与布局”中要求建立沿海通道。依托沿海港口和海运，加强崇明过江通道、崇明—启东长江公路通道建设，加快甬台温高速公路改扩建，建设连盐（淮）、沪通、甬台温、金甬、金台等铁路，规划建设跨杭州湾通道，完善沿海交通运输大通道体系。

沿海港口包括上海港、宁波—舟山港、江苏沿海港口群和浙南沿海港口群，是上海国际航运中心的主要组成部分。

（二）上海市

上海对于发展海洋经济从来不遗余力，在“十五”期间，上海海洋经济持续快速发展，初步形成了具有上海特色的海洋产业结构，与社会主义市场经济体制相适应的海洋经济运行机制。上海海洋经济发展“十一五”规划，紧紧围绕增强城市国际竞争力这一主线，根据建设国际经济、金融、贸易、航运中心和国际大都市的需要，加紧发展海洋经济。2009 年 4 月 14 日，国务院公布了《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业，建设国际金融中心和国际航运中心的意见》，其中关于国际航运中心发展目标明确，即稳步提高上海在全球航运资源配置能力，是上海海洋经济的主要组成部分。“十二五”规划的上海海洋经济发展主线更加明确，主要围绕国际航运中心建设三大基地，即国际重要的船舶及配套设备研发制造基地，国内海洋工程与装备研发制造基地，国内海洋科技人才和海洋信息服务基地。

（三）江苏省

江苏省所属沿海地区是全省最具发展潜力的区域之一，是江苏发展的重要增长极，为此，江苏省政府于 2007 年 8 月 17 日，专门印发了《江苏省沿海开发总体规划》。2009 年 6 月 10 日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，讨论并原则通过《江苏沿海地区发展规划》，江苏省沿海地区发展正式上升为国家战略。为贯彻落实该规划，中共江苏省委、省政府专门成立了江苏沿海地区发展领导小组，由省委书记任组长，并成立了沿海办，由常务副省长任办公室主任，在省滩涂开发投资有限公司基础上组建省沿海开发集团有限公司，从事省级沿海开发重点项目投资开发业务，进行滩涂资源综合开发经营。2011 年 6 月，国务院批准在江苏省连云港市设立国家东中西区域合作示范区，并正式批复《国家



东中西区域合作示范区建设总体方案》，以此作为贯彻落实《长江三角洲地区区域规划》、《江苏沿海地区发展规划》的重要举措，凸显新亚欧大陆桥东方桥头堡——连云港的区位优势，与陇海兰新沿线地区在物流、产业等方面建立良好合作关系，成为它们对外开放的重要门户。

（四）浙江省

浙江省对于沿海地区发展也不示弱，也将海洋经济作为浙江经济发展的重要增长极。2003 年 1 月，浙江正式将发展海洋经济列入省社会经济发展战略部署。2005 年 4 月，正式出台《浙江海洋经济强省建设规划纲要》。2010 年初，浙江省被国家确定为转变经济发展方式综合试点省，明确发展海洋经济是浙江省转变经济发展方式的主要内容之一；“加快形成海洋经济等具有较强竞争优势的大产业”首次写入浙江省政府工作报告。2010 年 7 月，浙江与山东、广东两省一起被确定为全国海洋经济发展试点省，为全国海洋经济发展探索路径、提供经验示范，一期试点将于 2012 年底结束。虽然暂时未能实现上升为国家战略的愿望，但争取到了一个更大的发展空间。2011 年 3 月 14 日，舟山群岛新区正式写入全国“十二五”规划。2011 年 6 月 30 日，国务院正式批复《浙江海洋经济发展示范区规划》，批准设立浙江舟山群岛新区，这是继上海浦东新区、天津滨海新区和重庆两江新区后，党中央、国务院决定设立的又一个国家级新区。[①] 浙江海洋经济发展示范区建设由此上升为国家战略。尽管浦东新区和天津滨海新区都毗邻大海，但明确以海洋经济为主题的国家级新区目前只此一家，标志着全国海洋经济发展试点工作正式进入实施阶段。批复认为，建设好浙江海洋经济发展示范区关系到我国实施海洋发展战略和完善区域发展总体战略的全局。

三　长三角沿海发展存在的问题

改革开放以来，长三角经济经过一轮轮高速增长之后，资源瓶颈与环境约束日益凸显，可持续发展遭遇到前所未有的挑战。相比而言，长三角沿海地区则有

---

① 柴骥程：《国务院正式批复浙江海洋经济发展示范区规划》，新华网，2011 年 3 月 1 日。



较好的资源优势（包括土地资源以及海洋资源）和环境容量，沪苏浙不约而同地将沿海发展视为各自未来经济的增长极，未来核心竞争力的主要方面。由此可知，国家通过规划促进长三角沿海发展，长三角各地加快海洋经济建设步伐，深刻地反映了世界潮流和时代要求，与我国大力实施海洋发展战略已产生很好的协同效应，将进一步奠定长三角实现和谐发展、可持续发展、一体化发展和提高国际竞争力的基础。

显然，长三角沿海发展已取得巨大成就，但同时存在着一系列不容忽视的问题，如不加以重视和解决，将极大地阻碍长三角实现其既定目标。

（一）与国际相比存在较大差距

长三角沿海发展与世界五大城市群的沿海发展存在着较大差距，包括海洋生态环境的保护、海洋产业的开发和利用、交通基础设施建设、沿海公共服务均等化等方面，尤其是发展理念上存在较大差距。对此应尽快缩小发展理念、发展方式差距，以此加快缩小环保、海洋产业等发展差距。

（二）国家规划与各省市规划对接不够

关于海洋发展以及沿海城市，国务院以及所属相关部委都已相应制定了发展规划，这些规划之间的衔接与协调，从目前来说仍显不够。譬如《长江三角洲地区区域规划》中，沿海发展与全国海洋经济发展规划纲要的衔接与协调，以及国家规划与长三角各省市编制的沿海发展规划之间的衔接与协调，尽管在编制时进行了一定参考，但在落实考核时，政出多门，标准难以统一。

（三）各省市规划与发展自行其是

长三角沿海发展是一个跨地区的区域性问题，目前长三角地区沿海城市带的发展，主要以省市为单元，各城市对于海洋经济发展的考虑主要是如何落实本省市的规划，鲜有真正从市场经济角度，从长三角沿海城市群的整体性发展来考虑。因此，长三角各省市的沿海发展规划以及对于规划的贯彻落实主要是自上而下，相互间缺乏有机互动，省市之间、城市之间，势必出现各自为政，甚至恶性竞争的现象。对此，长三角地区应充分用足中央政府给予长三角沿海发展的政策空间，实现资源互补，优势互补，争取国务院和国家发改委支持，合作编制长三



角沿海城市群发展规划，打造合力，抢占我国沿海经济发展制高点，参与国际竞争。

（四）政府间缺乏综合性协调平台

限于传统行政体制机制的阻隔，相比于长三角次区域城市群合作发展，长三角沿海城市虽然在环境保护方面开展了专题合作，但缺乏综合性的合作平台与合作机制建设。《长江三角洲地区区域规划》中关于沿海发展带以及对于沿海城市发展定位的要求，为打造长三角沿海城市群，促进长三角沿海城市携手合作带来了契机，对此长三角沿海城市要抓住这一难得的机遇。

（五）生态环境保护合作强度不够

长三角沿海地区是长三角未来经济发展的主要增长点，但目前生态环境处于不断恶化之中。对此长三角沿海地区虽然就生态环境保护进行了诸多合作，并作为长三角地区合作中的重要内容之一，但成效一直不大，形式大于内容，务虚大于务实。长三角生态环境保护不仅仅是政府相关部门的事，牵涉面较广，必须进行综合协调。在沪苏浙两省一市环保专题合作的基础上，吸收沿海各市积极参与，在城市层面加以贯彻落实。

（六）对国家要求落实不够

长三角沿海产业带建设缺乏与国家总体规划要求相对细化的落实措施。长三角沿海产业带已形成较大规模，但乱象丛生，为未来长三角海洋产业的健康发展埋下了隐患。同时，长三角沿海产业带建设，应正确处理长三角沿江产业带，沿路、沿湾产业带建设的关系。

（七）交通基础设施建设与海洋经济发展不相适应

由于历史原因，长三角沿海交通基础设施建设一直难于受到重视，与海洋经济发展要求尚不相适应。近年来，尽管长三角沿海地区兴建了杭州湾跨海大桥、苏通大桥、崇明过江通道、崇明—启东长江公路，使沿海大通道有了实质性突破，一个沿海城市带交通网络日益彰显，但缺乏沿海交通枢纽建设。



四　长三角沿海城市群协调体制机制的框架设计

长三角沿海城市群应充分吸收已有的长江三角洲城市经济协调会、南京都市圈、杭州城市群和浙东经济合作区以及国内外其他区域合作平台建设的经验，加紧构建长三角沿海城市群合作平台，形成长三角沿海城市群协调体制机制。目前长三角已初步形成区域协调体制机制平台，分为三个层面：一是决策层协调机制，包括长三角两省一市主要领导座谈会制度；二是协调层协调机制，包括长三角常务副省长（副市长）座谈会；三是执行层协调会机制，包括长三角发展办公室、专题组和城市组。

纵观这三个层面的协调机制，城市组相对务实，并已形成规范的工作机制，即长江三角洲城市经济协调会。长江三角洲城市经济协调会目前由泛长三角地区22个城市组成，包含了除温州之外长三角沿海11个城市中的10个城市，上海市为常任主席方。根据长三角主要领导座谈会的精神与要求，长江三角洲城市经济协调会将进一步扩容，包括长三角地区全部城市，温州进入只是时间问题。长三角沿海城市群协调体制机制建设必须纳入长三角地区已有的协调体制机制的框架内。对此应形成两个层面，即长三角沿海地区和长三角沿海城市群协调体制机制。具体构想如下。

（一）设立长三角沿海地区发展专题组

在两省一市层面建立专题工作小组，列为长三角协调体制机制的第三层——专题组，参与主体为两省一市促进海洋经济发展的政府平台，即上海建立的“上海市海洋经济发展联席会议制度”，江苏专门成立的江苏沿海地区发展领导小组，浙江专门成立的浙江省海洋经济工作领导小组和浙江省海洋经济发展试点工作协调推进小组，统筹、协调并解决长三角海洋经济发展试点工作中的重要问题。比较而言，江苏与浙江在组织领导方面均由主要领导直接负责，行政规格与协调能力均强于上海。

（二）构建长三角沿海城市群协调体制机制

（1）范围：包括江苏省的盐城、连云港和南通三市，所辖25个县（市、

区）；浙江省的杭州、温州、嘉兴、绍兴、宁波、舟山和台州7市，所辖47个县（市、区）；上海市所辖崇明、浦东、宝山、奉贤和金山等5区（县）。（2）指导与主管：长三角发展办公室和长三角沿海地区发展专题组进行业务指导，以长三角沿海地区发展专题组为主，长江三角洲城市经济协调会负责主管，由沿海11个城市发改委组成，上海由上海市人民政府合作交流办公室代表，上海市发展和改革委员会参与，77个县（市、区）共同参与。具体名称为：长江三角洲沿海城市带主任联席会议，为次区域城市带，与杭州城市群、宁波城市群和宁镇扬城市群等次区域城市群相对应。长江三角洲沿海城市带主任联席会议，作为长江三角洲城市经济协调会所属的一个区域协调发展部门，充分体现长三角沿海城镇、产业和环保等特点，同时为长江三角洲城市经济协调会扩容后的分层次开展工作作出探索。

长三角沿海城市群协调体制机制的具体操作：设立长三角沿海城市群发展办公室，负责日常运行，下设规划、环保、产业、港口、金融和文化等若干专题工作小组，由相关城市牵头。结合长江三角洲城市经济协调会市长联席会议，每年举办一次长三角沿海城市群市长联席会议，为长三角沿海城市群协调最高决策机构。

结　　语

长三角地区要持续保持我国区域发展中的龙头地位，让长三角城市群雄踞世界级第六大城市群，引领中国城市群发展，应顺应世界经济发展趋势和国家要求，大力发展海洋经济，对此，充分认识当前建立沿海城市带以及相应协调体制机制的重要性与迫切性。长三角地区只要坚持陆海统筹，以此完善区域分工，成功打造长三角沿海城市群，必将更好地参与全球化，实现国家战略目标，深入促进长三角区域一体化发展。

参考文献

胡雅龙主编《世界第六大城市群——长江三角洲城市群崛起之路》，上海社会科学院



出版社，2010。

沪苏浙社科规划办编《海洋经济发展理论研讨会论文集》，2010 年 10 月。

孟建耀主编《浙东文化》集刊，上海古籍出版社，2006 年卷第二辑。

张伟主编《浙江海洋文化与经济》第三辑，海洋出版社，2009。

莫建备等主编《区域一体化发展：拓展和深化》，上海人民出版社，2007。

B.14
欧盟基金工具对长三角泛化后经济合作的启示

卞佳颖*

摘　要：长江三角洲地区是我国综合实力最强的区域，从实施国家区域发展总体战略和应对国际金融危机出发，该地区应该成为带动全国经济又好又快发展的重要引擎。近年来，在长三角地区泛化的趋势下，该区域内城市的一体化发展遇到了前所未有的挑战。本文以基金工具在欧盟区域政策实施中发挥的作用为借鉴，对长三角地区建立以发展基金为纽带的长效合作机制提出了若干建议。

关键词：长三角　泛化　合作　欧盟　基金工具

一　长三角泛化后遇到的挑战

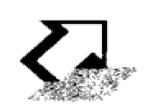
关于长三角的地域概念，学界一直有不同的观点。一种认为长三角地区应该是一个自然地理概念，范围是以海拔低于100米的长江三角洲平原和杭州湾海滨平原为主体的地域。[①] 另一种观点则认为根据国家对战略规划组织实施的行政需要，地域范围可以扩大至沪苏浙全境，即《长江三角洲地区区域规划》所界定的范围。本文将研究对象定位在长三角城市群，与上述的长三角概念既有密切的关系，又有所区别。笔者认为长三角城市群应该是在历史发展中形成了特殊地缘关系和紧密社会经济联系的一个相对完整和独立的区域经济单元。

复旦大学人口所王桂新教授等在《"长江三角洲城市经济协调会"[②] 城市人

* 卞佳颖，复旦大学社会发展和公共政策学院博士研究生。

① 《全国主体功能区规划》，2011。

② 成立于1997年的长三角区域组织。



会标准及条件的初步研究》中建立了一套指标体系，通过对人口密度、城市化水平、GDP（人均GDP）与核心城市上海的比值，以及经济联系强度加权平均值的横向比较，对长三角城市群的范围作了较为科学的测算。根据测算，长三角城市群的范围包括上海以及江苏、浙江、安徽的部分城市，详见表1。

表1　长三角城市群范围的评测结果*

城市	人口密度（人/km²）	城市化水平（%）	GDP相对于上海的比值	人均GDP相对于上海的比值	经济联系强度加权平均值	下限值及以下指标数	评价结果
上　海	2093	75.28	100.00	100.00	—	0	YES
南　京	838	58.56	23.23	55.76	19.74	0	YES
无　锡	937	41.93	27.47	83.64	67.76	0	YES
常　州	781	44.34	13.59	52.82	34.36	0	YES
苏　州	684	45.78	35.56	81.28	111.12	0	YES
南　通	978	32.94	16.35	27.73	30.77	0	YES
盐　城	531	28.16	12.18	20.33	6.51	1	YES
扬　州	680	28.14	10.21	30.00	62.40	0	YES
镇　江	694	38.51	10.15	50.55	54.67	0	YES
泰　州	869	24.89	9.09	23.98	20.68	0	YES
杭　州	379	37.79	31.67	66.81	58.57	1	YES
宁　波	580	27.76	26.51	64.76	71.37	0	YES
嘉　兴	848	25.17	12.21	48.80	67.80	0	YES
湖　州	441	27.67	7.78	40.24	102.94	1	YES
绍　兴	525	19.79	16.61	50.89	213.32	1	YES
舟　山	681	30.40	2.56	34.62	21.67	1	YES
温　州	627	18.15	18.83	33.82	15.11	1	YES
金　华	410	18.71	12.07	35.75	24.25	2	NO
台　州	583	16.79	15.10	36.53	15.35	1	YES
芜　湖	664	34.45	4.42	26.62	12.83	1	YES
马鞍山	712	43.17	2.79	30.86	56.93	1	YES
铜　陵	626	52.22	1.62	30.82	1.92	2	NO
滁　州	317	22.48	5.36	16.61	42.04	2	NO
巢　湖	479	16.61	4.15	12.19	12.17	4	NO
宣　城	223	21.08	3.41	16.46	15.65	3	NO
指标下限值	500	20.00	5.00	20.00	10.00		

* 表中数据来源各城市2002年年鉴。

根据这样的评价体系，长三角城市群的范围并不是一个封闭的概念，而是一个动态的概念，并且可以预见将保持一个继续扩大即泛化的趋势。就在本文成文之际，国务院在2011年7月14日以国函〔2011〕84号文下发给安徽省《国务

院关于同意安徽省撤销地级巢湖市及部分行政区划调整的批复》。据估计调整区划后，合肥市所辖区县将达到10个以上，面积10000平方公里左右，人口800万人，人口占全省的12%，芜湖和马鞍山的规模亦有不小的增加。一方面合肥作为次中心的地位更加稳固，另一方面以合肥、芜湖、马鞍山为代表的一些城市与长三角城市群之间的关联度也将进一步加强。

近年来，为了顺应长三角城市群泛化的趋势，作为长三角地区重要区域组织之一的"长江三角洲城市经济协调会"一直在酝酿并于2010年出台了扩容方案，决定吸纳盐城、淮安、金华、衢州、合肥、马鞍山为新的成员，成员规模达到了22个。这次扩容对于长三角城市打造世界级城市群具有重要的意义，但也对本地区的一体化带来了更大的挑战。

（一）城市间的"群散性"倾向进一步加大

区域合作中存在着"集体行动"困境。著名经济学家奥尔森（Olson）在其《集体行动的逻辑》一书中指出，在集体行动中，尽管成员的行为目标具有一致性，但他们之间的利益冲突也不容忽视。因为在一个较大集体中，利益冲突带给合作的破坏力往往大于利益一致带给合作的凝聚力。并且这种"群散性"会随着集体规模的扩大而表现出更大的离散力。根据"中心—外围"理论或是"轴心—辐条"理论，市场机制会强化主体间发展的不均衡。不均衡的经济发展水平对区域合作构成了较大的威胁。因为经济发展水平的不同，意味着不同的利益诉求，意味着合作利益分配和成本分摊也是不均衡的。区域合作中的每个主体也具有经济人的特性，如果现行的合作机制继续忽视"选择性激励"的协调手段，那么长三角城市群的一体化很难达到一个新的深度。

（二）多层治理模式的发展滞后于区域一体化发展

在区域经济学领域，治理被定义为："内生于一个有共同利益的群体的正式或非正式的制度安排，通过这些制度安排，形成群体的正式或非正式组织，实现组织主体的集体活动，设定并实现组织的功能和目标。"① 可以说欧盟是目前最为成功的多层治理模式的典范，具有纵向和横向两个协调维度，各个层面之间在

① 孙兵：《区域协调组织与区域治理》，上海人民出版社，2007，第36页。



功能上相互补充、在职权上交叉重叠、在行动上相互依赖、在目标上协调一致，由此形成了一种新的集体决策模式。而反观现存的长三角地区的区域合作机制，虽在近几年有了长足的发展，形成了包含决策层、协调层、执行层，“三级运作、统分结合”的协调机制，但是这种合作机制还是停留在了政府合作框架内，没有以区域内的企业和居民为合作的逻辑出发点，而且仍然留有很深的科层管理的印记。笔者认为，正是因为缺乏一个强有力的政策工具作为连接点，而使目前长三角各个层面上的合作主体依然是“整而未合”，无法适应区域一体化发展的需求。

（三）陷入“囚徒困境”，城市合作项目难以得到实质性推进

在区域合作中，如果将每个城市的政府看做是一个个体的话，博弈中就会出现集体理性和个体理性相矛盾的情况。具体来说，如果该城市认为执行合作项目对自己有利，自会不遗余力地去贯彻执行；反之，如果对自己不利，该城市执行的力度就会大打折扣。从长三角历年设立的专题推进的情况来看，旨在促进旅游一体化、打造自驾车旅游市场的“主要景点标示规范设置”专题成果卓著，该规范文本还被沪苏浙三地技监部门共同制定为区域标准。与其形成鲜明对比的区域流域生态补偿机制专题，推进起来却阻力重重，甚至连各城市的水体基础信息收集都非常困难。这两个专题遭遇不同境遇的原因非常明显，前者有利于各城市旅游经济的发展且彼此之间没有利益冲突，而后者则深刻地触及了长三角共同水体周边城市的切身利益。可以预见的是，长三角泛化以后参加博弈的个体增加了，如果没有一种强有力的手段来纠正这种“不良偏好”的话，所谓城市合作项目只能逐渐成为各方妥协后的“鸡肋”。

二　欧盟基金工具给予长三角城市合作的启示和借鉴

欧盟之所以能成为世界上最为成熟和成功的区域经济合作组织，关键就是除了有一个严密的组织机构和一套兼具连续性、前瞻性的政策以外，还有一揽子的基金工具从不同的角度支撑着欧盟的区域政策落实推进。

（一）基金工具在欧盟区域政策演变中发挥的作用

1. 基金工具与欧盟区域政策演变的关系（以结构基金为例）

自创建欧洲共同体组织以来，其成员就一直关注缩小区域发展差异的问题。



1958 年的《罗马条约》就以减少区域发展差异，达成均衡的区域经济发展为目标。1988 年，社会和经济的凝聚首次被写入单一的欧洲法令，并促成了欧洲凝聚政策的诞生。① 而直到 1989 年欧盟区域基金和区域结构基金委员的成立才奠定了整个欧盟区域政策的基本框架。② 目的是加强经济和社会发展的进一步融合，缩小区域发展之间的社会和经济差距，促进共同体的和谐发展。

欧盟区域政策的基金工具主要包括结构基金（The Structural Funds）、凝聚基金（The Cohesion Funds）③、赈灾基金（The EU Solidarity Funds）和入盟准备基金（The Pre-accession Funds），它们分别从不同的角度支撑着欧盟的区域政策。

其中，欧洲结构基金是欧盟区域政策的最主要的支持工具，它主要由四种基金所组成，即欧洲区域发展基金（ERDF）、欧洲社会基金（ESF）、欧洲农业指导与保证基金中的指导部分（EAGGF）④ 和欧洲渔业指导基金（FIFG⑤）。⑥ 欧盟区域政策目标的调整是与支持问题区域的结构基金的改革相结合的。欧盟结构基金经历了四次改革，分别发生在 1988 年、1993 年、1999 年和 2006 年。

1988 年的改革，提出了一系列原则和框架，即集中使用原则、项目规划原则、合作原则和附加原则。这次改革被看做是结构基金发展的一个里程碑，因其在结构基金援助程序方面进行了一些彻底的改革，即分三个阶段：第一，提交规划；第二，草拟共同体支持框架（CSF_S）；第三，批准操作规划（OP）。改革于 1989 年 1 月 1 日生效，从此欧共体区域政策进入第一规划期（1989～1993 年），统一的欧洲区域政策正式形成。改革的最重要目标之一是将原来三个独立的结构基金（ESF、EAGGF 与 ERDF）结合起来，以实行目的更明确的结构措施，增强协调性，提高效率。⑦

---

① http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm, EU Cohesion Policy 1988－2008: Investing in Europe's future, p. 2.

② 冯革群：《欧盟最近的区域经济发展差异与区域政策》，《世界地理研究》2008 年第 3 期。

③ 第四规划期（2007～2013 年），凝聚基金不再独立运作，而与 ERDF、ESF 一起为区域均衡发展目标发挥作用。

④ 第四规划期（2007～2013 年），EAGGF 被欧洲农业发展基金 EAFRD 取代。

⑤ 第四规划期（2007～2013 年），FIFG 被改为欧洲渔业基金 EFF。

⑥ 张可云：《欧盟区域政策的制度基础与中国区域政策未来方向》，《湖湘论坛》2010 年第 3 期。

⑦ 张可云：《欧盟区域政策的制度基础与中国区域政策未来方向》，《湖湘论坛》2010 年第 3 期。



表 2　1988～1993 年结构基金主要目标

1989～1993 年结构基金主要目标
1. 促进落后地区经济发展和结构调整
2. 振兴因工业衰退而受影响严重的地区
3. 减少长期失业人数
4. 帮助年轻人适应就业市场
5. 促进农业结构调整；促进农村地区发展

1993 年的创新，首先，在于适用的范围进一步扩大，除了由完整的区域适用外，还在部分区域的某些地区适用。其次，1994～1999 年第二规划期间内，目标被进一步细化。此外，从 1994～1999 年第二规划期间引入了"单一规划文件 SPD"，即成员国可以将三阶段程序简化为，提交包括经济项目的区域规划和磋商两个阶段。

表 3　1994～1999 年结构基金主要目标

1994～1999 年结构基金主要目标
1. 促进落后区域的发展和结构调整
2. 振兴因工业衰退而受影响严重的区域或区域的部分地区
3. 同长期失业作斗争，帮助年轻人和被劳动力市场排斥在外的人重新找到工作岗位，争取男女在劳动力市场的平等
4. 推动工人适应产业变革而调整以及生产方式变革
5. 加快在共同农业政策改革框架下的农业结构的调整，推动在共同渔业政策改革框架下的渔业部门的结构调整；推动乡村地区的发展和结构调整
6. 促进人口密度极低区域的发展

1999 年 6 月，欧洲理事会采纳了新的 2000～2006 年结构基金规定。在新规定中，集中原则、规划原则、合作原则与附加原则仍然是确定目标区域划分和分配基金的基础，但进行了修改，这里不做赘述。为了使结构基金支持更为集中，目标由上一规划期的 6 个减少到 3 个。

表 4　2000～2006 年结构基金主要目标

2000～2006 年结构基金主要目标
1. 促进落后地区经济发展和结构调整
2. 支持结构上存在问题的区域的经济和社会转型
3. 人力资源开发：支持教育、培训、就业政策与体系的调整和现代化



在第四个规划期（2007～2013年），我们看到了更多的变化。引用《1988～2008欧盟凝聚政策报告》中的描述，这个时期，欧盟将区域发展政策的目标更多关注在"增长和就业机会"上，结构基金中超过97%的预算安排将使用在目标1和目标2的项目中。同时基金的运行规则进一步简化，例如：投资2500万欧元以下的环境保护项目、5000万欧元以下的交通项目将不再需要委员会的批准。

表5　2007～2013年结构基金主要目标

2007～2013年结构基金主要目标	
1. 区域均衡发展 2. 区域竞争力和就业率	3. 边境合作

2. 基金工具效用的评价

（1）促进了欧盟内部的经济趋同，增强了欧盟的经济和社会凝聚力。欧盟基金工具在促进欠发达地区的经济发展、提高欠发达地区人均收入水平和创造就业等方面取得了一定的成效，特别是有效地缩小了欧盟内部南部经济发展相对落后的成员国与北部较富裕的成员国之间的发展差距，促进了欧盟内部的经济趋同，增强了欧盟的经济和社会凝聚力。

（2）基金工具运行规则的变更助推了欧盟管理模式的改革。2006年基金运行规则规定由成员国中央政府负责对结构基金援助的申请，并向欧盟解释援助的内容、形式及用途，由恰当层级的地方政府负责政策的决策与具体执行，欧盟则负责制定结构基金管理规则，并通过有力的监督和评估影响成员国的政策执行，使之按欧盟意图执行或调整区域发展战略。相应地，区域政策的执行也在进行着越来越深入的"自下而上"的分权化管理模式改革。

（二）欧盟结构基金对长三角城市合作的启示与建议

1. 以基金工具为调节手段，使区域政策目标更趋于聚焦

通过观察欧盟四个规划期区域政策目标的变化，我们可以发现，政策目标逐步缩小，核心任务更加突出。最明显的一次变化发生在欧盟第三个规划期，结构基金运行目标由原来的6大目标合并为3大优先发展目标（参见表3、表4）。进入第四个规划期，欧盟通过《2007～2013年财政框架》将原有的三大目标进行再度精练，目标1被修改为区域均衡发展，为此，资源将更为集中地投向那些最



不发达的成员国或地区，尤其是新加入的区域；目标2被调整为提升区域竞争力和就业，类似于原目标3，并主要针对原目标2所及的那些未被区域趋同目标覆盖，同时又亟待支持的区域；除此之外，增加一项加强边境合作为新的目标3，受援对象为所有沿欧盟内部成员国边境线分布的 NUTS－3① 区域、一些沿欧盟外部边境线分布的 NUTS－3 区域以及所有沿孤立海岸线分布的 NUTS－3 区域，其中交叉边界（cross-border）合作项目占绝大部分。② 政策目标的集中相应地反映在基金的使用分配上。2007～2013 年规划期内，援助则主要集中于区域均衡发展目标，81.54%的资金服务于此目标，15.95%的资金用于提升区域竞争力和就业率，剩余2.51%的资金用于加强区域合作。③

现阶段长三角城市群的合作诉求非常宽泛，2004 年以来，仅长三角协调会设立并组织推进的城市合作专题就达到45个，涉及科技、金融、环保、教育、交通、医保等众多领域。目前急迫需要解决的问题是，怎样从众多的合作领域中遴选出最符合长三角城市群当前发展需求的合作项目，并给予重点扶持。参考欧盟的做法，我们可以依据《进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》和《长江三角洲地区区域规划》两个文件对长三角地区发展的定位和要求，制定出比较聚焦、明确的区域政策目标，并以基金工具为杠杆，加大对重点合作领域的扶持力度。例如，在正确处理城市群核心与边缘、开发与保护的关系方面，可以利用发展基金重点支持边缘地区的发展和重要生态功能区保护，在长三角北翼和南翼发展薄弱地区规划设立若干产业转移园区，积极承接核心地区产业外溢，减小区域差异。

2. 以基金工具为连接纽带，使区域合作主体间形成更紧密的制度安排

透视欧盟区域经济政策的设计和实施的整个过程，不难发现基金工具就像是一条线索把欧盟各个组织机构有机地联系在一起。首先，欧盟理事会是欧盟区域经济政策的核心决策者，决定各项区域经济政策的设立、预算额度、实施期限等内容。其次，相当部分的政策资金在各成员国之间的分配状况也由欧盟理事会事

---

① 为确定欧盟区域政策的受益范围，欧洲委员会统计局设计了一套通用的子国家地域分类框架，把整个欧盟的区域划分为三个层次的分区（NUTS，地域统计单位术语，取自法语名称的首位字母），每个成员国分为一个或多个第一分区（NUTS－1），每个第一分区又分为一个或多个第二分区（NUTS－2），下面进一步分为多个第三分区（NUTS－3）。15 个欧盟成员国，共有 78 个第一分区，221 个第二分区，以及 1093 个第三分区。

② 李朝晖、邓翔：《欧盟东扩后共同区域政策的调整与变革》，《社会科学研究》2010 年第 2 期。

③ *EU Financial Framework 2007－2013.*

先决定。欧盟各项区域经济政策的实施主体主要包括欧盟委员会、各成员国及各级地方政府。再次，诸如欧洲投资银行等相关机构也承担一定的区域经济政策实施功能。对不同的基金项目，欧盟委员会所起的作用有所不同。以本文重点讨论的结构基金为例，如何在各成员国之间配置由欧盟理事会决定，实施的主导权则在各成员国，欧盟委员会仅起一定程度的辅助作用。最后，严格的监督机制是欧盟区域经济政策得以有效实施的重要保障。欧盟要求各成员国针对不同的区域政策基金设立独立的管理机构，负责对项目进行监督和管理，在部分地区，甚至需要设立地区层级的管理机构，欧盟委员会监督各成员国的监督管理是否到位。此外，对受资助项目，欧盟委员会有随时现场检查、举行听证的权力，欧洲审计院协助调查，一旦发现违规行为，可立即停止拨款，并追究责任。①

回顾新中国成立以来，长三角地区协调机构的历史，可以追溯到新中国成立初期的华东局。而现存的协调机制的架构则是由 2008 年长三角主要领导座谈会确立下来的，分为决策层、协调层和执行层三个层次，详细构架见图 1。

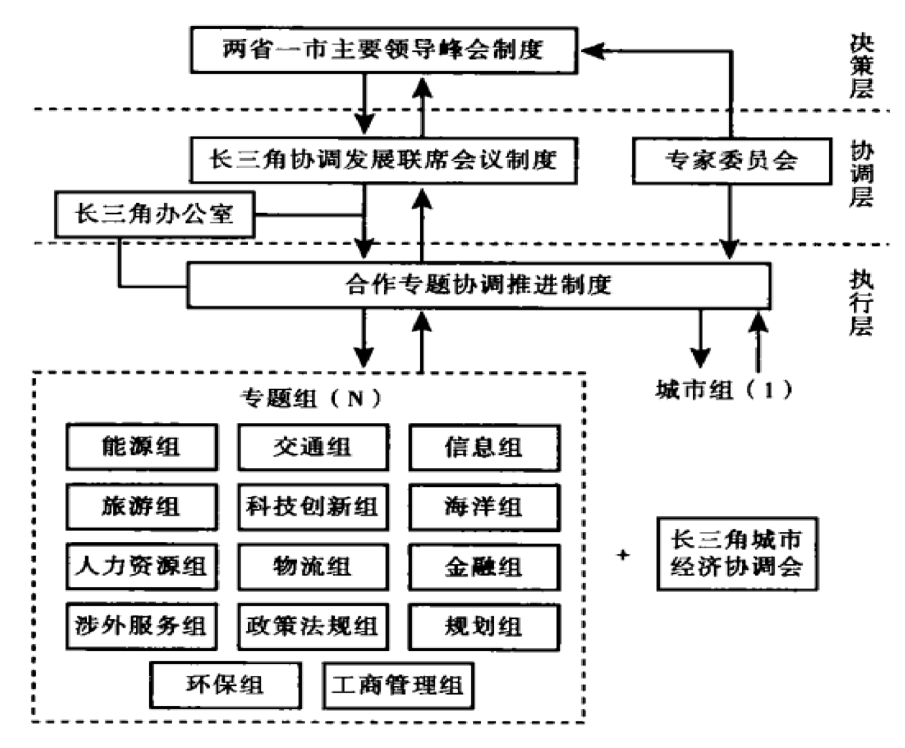


图 1　长江三角洲区域合作协调机制构成

资料来源：《长江三角洲区域合作协调机制研究》，2008。

① 陈良文：《欧盟区域经济政策及对我国的启示》，《中国产业经济动态》2010 年第 21 期。



此架构逻辑结构清晰，以合作专题协调推进制度为出发点，构建了一个由省级政府、地市级政府、省级职能部门、专家委员会共同构成的协调机制。但存在的问题也显而易见，各层次之间还没能形成稳定的制度结构，在现有的框架层面内，各层面的地位及职能分工也没有加以明确，这就给各层面政府协调组织，以及同一层面政府协调组织的分工造成困难。理想的状态应该是通过立法的形式把该制度确立下来，对组织的组成方式、职能和权限、产生办法、协调程序等都要加以明晰，并设立专门的地区发展基金来保障该组织所制定的区域政策，避免其演变为只有协调职能，却无决策权力的尴尬，可以统筹规划、管理协调区域基础设施建设、区域城市体系规划和生态环境一体化治理中的重大问题。[①]

3. 以基金工具为执行保障，使合作项目的设立、实施更有效率

随着欧盟不断扩大和发展，欧盟委员会对欧盟区域发展的干预不断加大。1988～1999 年的 10 余年间，欧盟结构基金的资助额占欧盟 GDP 的比重从 0.27% 提高到了 0.46%，达到了 350 亿欧元，相当于共同体总预算的 1/3；2000～2006 年结构基金提高了 1950 亿欧元。此外，欧盟委员会还协同欧洲投资银行和欧洲投资基金参与到基金资助规划的实施中，仅 1995～1999 年间，投资银行的融资总额就达到 1322 亿欧元，其中用于区域发展的资金达到 741 亿欧元。[②]

根据 2006 年 7 月 11 日欧盟理事会第（EC）1083/2006 号条例第四篇的规定，赋予欧盟成员国和欧盟委员会对区域政策的评估职能，其中成员国应该根据欧洲区域合作目标，针对每个操作项目制订一个事先评估计划，以提高操作项目预算资金的效率，保证项目的运作质量。在项目运作期间，成员国重点开展涉及操作项目监控方面的评估，并将评估建议提交项目的监控机构和欧盟委员会。欧盟委员会需要与成员国和管理部门密切合作，依据经济发展情形对每一个发展目标进行评估，同时要检查相关资源的使用程度、基金的有效性和效率以及其社会经济影响。同时为了保障政策实施的效率，欧盟还设立了储备资金制度，一般为结构基金的 1%～3%。

分析长江三角洲区域合作协调机制构成框架（见图 1）可知，目前长三角地区推进合作的主要工具是跨区域合作项目（专题）。但是除了城市组（也就是长

① 卞佳颖：《长江三角洲城市群经济合作的协调机制研究》，合肥工业大学硕士学位论文，2009。

② 上海市发展改革研究院译《欧盟区域凝聚政策报告》，第 i 页。

三角协调会）设立的合作项目（专题）能从会费中申请到有限的工作经费[①]外，其余专题组的合作项目并不能获得区域协调组织额外的经费支持。因此，合作项目（专题）的成效一直大打折扣，主要有以下三个问题：其一，合作项目（专题）的设立由各专题组自行选择，缺乏统一的规划和事先评估机制；其二，缺乏跨区域的协调经费，往往是各个省市、各个城市各干各的，最后来一个“大拼盘”而不是真正意义上一个框架下的合力实施；其三，合作项目（专题）实施过程中和完成后，没有一个权威的部门对其效果进行评估，很难保障该项目没有偏离预先设计的目标。

欧盟一体化的经验告诉我们，在相对独立的成员之间，若失去“胡萝卜”措施的激励和诱导，“大棒”类的控制措施将难以奏效。从欧盟成员国对共同体区域政策的重视程度来看，没有结构基金和聚合基金等金融资源的扩张，共同体区域政策就不会受到重视，一体化只是画饼充饥。[②]

① 该经费仅支持前期可行性研究和协调经费而不涉及建设经费，每年的经费安排规模在200万欧元以内。

② 杨逢珉、孙定东：《欧盟区域治理的制度安排——兼论对长三角区域合作的启示》，《世界经济研究》2007年第5期。

B.15

加快江苏现代服务业发展的思路与对策

徐春华*

摘　要：“十一五”以来，江苏现代服务业发展迅速，对经济发展拉动作用日益增强。步入“十二五”，江苏现代服务业要实现提速发展，须以“四化”为方向，着力推进生产性服务业增速提质、新兴高端服务业重点突破、生活性服务业优化升级，着力优化服务业空间布局，不断提高现代服务业的整体发展水平。

关键词：服务经济　载体建设　集聚化

服务业是国民经济的重要组成部分，其发展水平的高低是衡量现代社会经济发达程度的重要标志。加快发展服务业，提高服务业在三次产业结构中的比重，尽快使服务业成为国民经济的主导产业，对于强化实体经济、推进经济结构调整、加快转变经济发展方式意义重大，实体经济服务化已经成为发达国家和地区经济增长的突出特点。目前，我国正处在全面建设小康社会和城市化、工业化加速的阶段，已初步具备发展服务经济的诸多条件，而作为发达省份的江苏省，服务业的大力发展始于“十一五”的服务业提速计划，“十二五”更是将发展服务业作为实现实体经济高端化和调结构、转方式的战略重点。

一　发展形势

“十一五”以来，江苏服务业在各项政策的促动下呈现“增长保持高速、比

---

* 徐春华，经济学博士，江苏省社科院经济研究所助理研究员，主要研究方向为城市与区域经济、区域经济关系。



重逐步攀升、结构不断优化、效益稳步提高”的发展态势，迈入“十二五”，江苏服务业发展面临诸多机遇与挑战，一些发展中的突出矛盾和问题需要尽快解决，以推动江苏现代服务业比重提高、结构优化、竞争力提升，加快形成以服务经济为主的产业结构，树立“江苏服务”的崭新形象。

（一）发展机遇

从全球服务业发展态势来看，江苏可以抓住服务业市场全球化的战略机遇，将其转化为服务经济发展的黄金期。以信息化和网络化为特征、服务贸易为主要内容的服务经济迅速崛起，现代服务业已经成为世界经济全球化、推动结构调整和产业升级的重要内容，服务业市场全球化驱使现代服务业迅速向世界各地区和各领域广泛渗透，成为全球直接投资的重点，国际服务业新一轮转移趋势明显，服务业全球化分工体系正在形成。

从我国服务业发展背景来看，未来5～10年将是我国服务业加快发展的重要历史机遇期。2010年我国人均GDP达4382美元，正式迈入“中等收入”发展阶段，将面临“生存型社会向发展型社会、经济增长由数量型增长向质量型增长”的双重转变，“消费主导＋服务业推动”的组合将逐渐成为新的增长动力。此外，党的十七届五中全会明确提出把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点，围绕“转方式、调结构”这条经济发展的主线，江苏服务业发展也必将迎来更加宽松的宏观政策环境。

从江苏省服务业发展环境来看，江苏省服务业发展将进入新的起点。江苏后工业化、城镇化进程的加快，消费需求的升级和多样化，为服务需求的增长提供了强大的驱动力。作为制造业大省，制造业的结构调整、产业升级推动了制造业服务化的步伐，必将拓展现代服务业特别是生产性服务业的发展空间，为现代服务业大发展提供良好的机遇。此外，经过“十一五”的快速发展，江苏省服务业已具备相当基础，自身改革步伐加快，市场化、产业化、社会化、国际化水平得到提高，服务业的发展活力增强。

（二）面临矛盾

虽然“十一五”期间江苏服务业发展取得了长足的进步，但与浙粤等省现



代服务业发展水平相比①，与实现江苏省“两个率先”目标的要求相比，还存在一些不足和挑战，也面临着一些需要解决的矛盾和问题。

一是内部结构层次仍然较低。根据江苏省服务业八大行业2010年的发展情况看，江苏商贸流通业占服务业增加值的比重为30.11%（见表1），如果加上现代物流业的10.32%，两大行业增加值占比高达40.43%，与美国、日本等发达国家不足30%相比明显偏高。而科技服务业、信息服务业、商务服务业、文化产业等现代服务行业占第三产业增加值的比重分别仅为2.13%、3.53%、5.07%和7.26%。从服务业投入看，2010年全省固定资产投资中，交通运输仓储和邮政业、批发零售业投资额分别为973.1亿元、442.2亿元，同期金融业、教育、文化体育娱乐业分别仅为38.8亿元、185.9亿元和122.8亿元，明显低于传统服务业投资额。

表1　2010年江苏省八大服务业行业增加值及其占比

行　业	增加值(亿元)	所占比重(%)	行　业	增加值(亿元)	所占比重(%)
商贸流通业	5158.48	30.11	信息服务业	605.28	3.53
现代物流业	1768.30	10.32	科技服务业	365.17	2.13
金融服务业	2105.92	12.29	文化产业	1243.52	7.26
商务服务业	868.34	5.07	旅游业*	4606.0	—

资料来源：根据2011年江苏省统计年鉴整理，旅游业增加值数据用2010年全部旅游收入替代。

二是内部规模经济效应不足。江苏服务业总量虽然较大，但企业规模和竞争力都有待提高，大型知名服务业企业不多。2010年全省百强企业中，服务业企业仅27家；同年全省服务业百强企业中，营业收入超100亿元的仅28家，服务业百强企业平均不足100亿元，与同期百强企业平均246亿元相比差距明显。从全国范围看，全国服务业500强企业中江苏入围企业数居全国第五位，处于全国领先地位的服务业大企业相对缺乏。

三是某些行业国际化水平过低。2010年全省服务业吸引外商直接投资81.5亿美元，仅占全部利用外资的28.6%；在服务业内部，金融服务业、科技服务

① 2010年，江苏现代服务业实现增加值17131.45亿元，总量仅次于广东，占全国的比重由2006年的8.9%上升至2010年的10%。但从人均水平看，2010年江苏人均增加值为21769.87元，低于浙江（25408.48元）和广东（24304.91元）的水平。

业、信息服务业、文化产业、现代物流业5大行业实际利用外资水平异常低下（见表2），实际利用外资比重仅占服务业全部金额的13.51%。新兴服务业对外开放的相对滞后使得服务业不能更好地引进外资及先进技术与管理，服务质量和服务手段难以较快发展和改善。

表2　2010年江苏省八大服务业行业实际利用外资情况

行　业	实际利用外资（万美元）	所占比重(%)	行　业	实际利用外资（万美元）	所占比重(%)
商贸流通业	152268	18.69	信息服务业	15563	1.91
商务服务业	97799	12.01	文化产业	1494	0.18
金融服务业	5837	0.72	现代物流业	54152	6.65
科技服务业	33011	4.05	旅游业*	478343	6.91

资料来源：根据2011年江苏省统计年鉴整理，旅游业实际利用外资数据用旅游外汇收入替代，所占比重数据用旅游外汇收入占旅游总收入的比重替代。

四是地区发展不协调。苏中、苏北服务业发展相对滞后，且与苏南差距越来越大。2010年，苏南服务业增加值分别是苏中、苏北的3.8倍和3.4倍，苏中、苏北占全省服务业增加值分别低于苏南47.2个和44.8个百分点（见表3）。从各地区内部产业结构来看，2010年苏中、苏北地区第三产业增加值占GDP比重分别比苏南低6.2个和5.9个百分点；从“十一五”年均增速看，苏南、苏中、苏北第三产业增加值年均分别增长15.2%、15.1%和15.2%，基本持平。但综合来看，由于苏南发展基数较大，因此南中北服务业规模差距不断拉大，区域发展不平衡。

表3　2005年和2010年江苏省三大区域服务业增加值及占比

区域	2005年			2010年		
	增加值（亿元）	占本地GDP比重(%)	占全省服务业比重(%)	增加值（亿元）	占本地GDP比重(%)	占全省服务业比重(%)
苏南	4203.2	36.8	64.8	10664.4	42.9	64.0
苏中	1055.5	32.8	16.3	2794.6	36.6	16.8
苏北	1222.8	33.9	18.9	3196.7	37.0	19.2

资料来源：根据2011年江苏省统计年鉴整理。

五是发展体制机制有待进一步改善。推动服务业大发展，必须加快改革步伐，创新发展环境，2007年3月发布的《国务院关于加快发展服务业的若干意



见》中提出要"建立公开、平等、规范的服务业准入制度"，"凡是法律法规没有明令禁入的服务领域，都要向社会资本开放；凡是向外资开放的领域，都要向内资开放"。然而，近几年的实际状况并不尽如人意，江苏服务业长期存在的"玻璃门"非但没有完全打破，在某些领域甚至还有"加厚"的迹象。排除传统惯性因素和某些既得利益势力的干扰，突破过度管制和垄断壁垒，打通制约服务业发展的制度瓶颈，为服务业发展营造良好的法治、政策和社会环境，仍可谓当务之急。

二 发展思路

虽然江苏服务业发展面临许多挑战，有着众多需要化解的矛盾和问题，但总的看来，推动服务业实现提速发展的条件已经成熟，现代服务业作为"十二五"贯彻"六个注重"、实施"八项工程"、又好又快推进"两个率先"的战略重点和重要举措，其提升发展要以现代化、集聚化、国际化、特色化为发展方向，深入实施服务业提速计划，着力推进生产性服务业增速提质、新兴高端服务业重点突破、生活性服务业优化升级，着力优化服务业空间布局，不断提高服务业的创新能力和对外开放水平，加快形成"高增值、优结构、强竞争、宽辐射、高就业"的开放型服务经济体系。

（一）坚持"四化方向"

1. 产业业态现代化

以创新的商业模式、技术手段和服务理念，推动服务业业态的现代化。推动商业模式创新，积极运用服务信息化、品牌连锁经营、资产证券化等先进商业模式促进商业、金融、物流、家庭服务等服务业的现代化。推动技术手段创新，带动服务形式革新和服务内涵提升，大力发展科技服务、信息服务、电子商务、工业设计、文化创意、物联网、数字内容等现代服务业。推动服务理念创新，重点培育一批理念新、水平高、市场前景好的环境服务、技术服务、整体方案解决等新领域和新业态。

2. 产业布局集聚化

借鉴江苏开发区的经验做法，以龙头企业为集聚核，以产业链为纽带，大力

推进服务业规模化和集聚化发展，合理布局商务、商贸、金融、文化创意等现代服务业集聚区和产业带，配套工业园区积极打造现代物流、科技服务等专业性园区。

3. 产业分工国际化

抓住国际服务业加快转移的机遇，加快服务业对外开放步伐，积极推进服务业招商引资和招才引智，大力发展服务贸易和服务外包，鼓励支持服务业企业开展国际投资和跨国并购，引导企业加快融入国际分工合作体系，培育一批国内著名、国际知名的服务业品牌。

4. 区域发展特色化

根据各地经济发展的阶段性和资源禀赋情况，苏南大力发展技术和资金密集型的科技服务、金融保险、信息服务、文化创意、工业设计、物联网、电子商务等服务业，苏中大力发展资金和劳动密集型的商务服务、现代物流、现代商业等服务业，苏北大力发展劳动密集型的商贸流通、现代物流、农业服务等基础和传统服务行业。

（二）抓住“两个着力”

着力推进生产性服务业增速提质、新兴高端服务业重点突破、生活性服务业优化升级。以与制造业融合发展为途径，创新机制推动先进制造业服务化步伐，着力推进金融商务、科技服务、信息服务、文化创意、现代物流、服务外包等生产性服务业增速提质；以技术创新和机制创新为驱动，强化规划引导，集中优势资源，重点突破电子商务、云计算服务、工业设计、物联网服务、数字文化、环境服务等六个现代服务业新兴产业；以居民消费结构升级为依托，不断优化升级现代商业、家庭服务业、社区服务业、农村服务业等生活性服务业的业态水平。

着力优化现代服务业空间布局。按照服务业空间布局集聚性与网络化相结合的要求，依托各地区禀赋优势和产业基础，推动苏南、苏中、苏北服务业梯度发展。积极构建一批服务业对外辐射功能中心，全力打造一批现代服务业集聚区和产业带，着力培育服务业新的增长极。总体上形成以南京、苏州为发展中心，苏南地区为重点优化区域，苏中地区为重要辐射区，苏北地区为重要拓展区，分工明确、优势互补、特色彰显的发展格局。



（三）推动“两个不断”

1. 不断提高服务业的创新能力

充分发挥江苏科教资源优势，落实创新驱动这一核心战略，率先建设成创新型省份的内在要求，坚持以市场为导向、以企业为主体，大力实施创新型服务业高新技术企业培育工程和现代服务业人才工程，将服务业企业纳入高新技术企业的认定范围，鼓励服务业企业运用现代科技信息技术，以培育自主知识产权和自主品牌为重点，加大科技研发投入，推进企业技术创新、管理创新和制度创新；创新人才培养和引进机制，实行省“双创计划”向服务业倾斜，提高服务业领军人才引进比例，吸引高层次人才来江苏创业发展。创新产学研合作长效机制、多元化创新投入机制，化江苏省科研资源优势为创新型经济优势，全面提升服务业企业自主创新能力。

2. 不断提高服务业对外开放水平

不断优化投资环境，加大服务业对外开放水平。深化苏港、苏台、苏新服务业合作，主动承接服务业国际转移，提升直接利用外资水平，积极引进国际先进技术、经营方式和经营理念，提高江苏省服务业的国际竞争力和现代化水平。积极开拓服务业国际市场，推动服务业对外直接投资，大力发展服务贸易，扩大服务产品出口，努力建设服务贸易出口大省。

三　发展重点

（一）突出抓好一批服务业重点行业

依托江苏省制造业和服务业发展基础，充分发挥科研资源优势，突出抓好规模初长成、市场前景好、带动作用强的软件和信息服务、服务外包、科技服务、现代物流、金融商务、文化创意、商贸流通和旅游业等八大行业。抢先培育和发展科技含量高、增长潜力大的电子商务、云计算服务、物联网服务、数字文化、工业设计、环境服务等六个现代服务业新兴产业，抢占现代服务业新兴产业发展制高点。



（二）突出提升一批服务业重点载体

突出中心城市服务业城区建设，增强中心城市服务功能。加大南京、苏州、无锡、常州、徐州、南通、淮安等中心城市资源整合力度，有序推进旧城改造和“腾笼换凤”，合理规划建设新型商业街区、文化创意街区及城市综合体，集中布局商务、商贸、科技金融、创意等城市核心商务区，积极发展总部经济、街区经济、楼宇经济，提升中心城市集聚辐射带动功能。突出推动省级现代服务业集聚区由规模扩张向质量提升转变，完善集聚区配套服务功能，打造研发设计、信息服务、金融服务、专业技术服务、展示交易、中介服务六大公共服务平台，增强现代服务业集聚区要素吸附能力、产业支撑能力和辐射带动能力。

（三）突出培育一批服务业品牌企业

降低市场门槛，打破所有制分割、“三资”差别待遇和行业垄断，通过内引外联、剥离改组、兼并联合、上市重组等方式，培育和发展一批以品牌为龙头、以资本为纽带，跨地区、跨行业的现代服务业企业集团。积极推动服务业企业自主品牌创建，重点培育金融商务、现代物流、科技服务等生产性服务业品牌，创建电子商务、云计算、物联网、数字文化等高端新兴服务业品牌；通过商业模式创新，打造商贸流通、居民服务等生活性服务业品牌，形成一批在全国乃至国际范围内有影响的江苏服务业品牌企业和江苏服务业区域品牌。

（四）突出推进一批服务业重大项目

突出推进服务业重大项目建设，及时出台江苏省服务业重点行业的重点项目目录，加强服务业重点建设产业引导；加大服务业重大项目的招商引资力度，吸引境内外大财团、大公司到江苏省设立区域总部或分支机构；统筹安排服务业重大项目建设的资源要素保障，通过抓招商、抓统筹、抓实施，推进重大项目的生成、转化、落地，发挥重大项目对服务业发展的“率先作用”、“骨干作用”、“基础作用”和“持续提升作用”，增强江苏省服务业综合实力和发展后劲，提升服务业的发展层次，促进江苏省服务业又好又快发展。



四　政策建议

（一）健全发展政策

针对制约服务业发展的体制机制因素，加快改革步伐，推进市场化、社会化、产业化进程。根据加快发展现代服务业的需要，从财政金融、税费征收、土地利用、人才引进与培养等方面加大支持力度。制定和完善促进新兴服务行业规范有序发展的各项政策措施。进一步完善扩大服务业开放的相关制度，加强对生产性服务业、就业潜力大的行业、科技含量高的企业和服务贸易出口企业等的政策支持。进一步破除行业垄断，建立公开、平等、规范的服务业准入制度，提高非公有制经济在服务业中的比重。按照区别对待、分类指导的原则，研究并制定支持苏北和苏中地区现代服务业集聚区和服务业城区发展的政策。

（二）鼓励服务创新

研究制定支持服务企业自主创新的产业政策和财政、信贷、土地、进出口等相关政策，对企业自主创新的产品和服务优先纳入政府采购项目，形成自主创新的激励机制。建立以企业为主体、以市场为导向、产学研相结合的服务业创新体系，建设面向中小服务企业的各类公共服务平台。鼓励发展以信息技术、网络技术和数字技术为基础的高技术服务业，推动服务业重点领域自主创新，努力在电子商务、物联网、云计算、数字文化、工业设计等关键技术取得突破。鼓励企业大力发展自有技术和核心技术，提高产品质量、市场信誉和服务水平，创建自主品牌。鼓励企业积极引进和创新服务方式和业态，挖掘发展潜力，延伸服务内容，增加服务附加值。

（三）加快人才建设

创新服务业人才培养机制，形成有利于优秀人才脱颖而出的制度环境。积极发展职业培训和岗位技能培训，建立服务业职业资格标准体系，提高服务业从业人员的业务水平。鼓励高等院校加强服务业相关学科的建设，培养服务经济和服务管理人才。加大服务业领军人才开发力度，针对不同服务领域领军人才的特



点，制订分类开发计划，在现代服务业各个领域引进培养一批领军人才。制订并实施海外高级服务业人才引进计划，引进一批高层次、高技能、通晓国际规则惯例和熟悉现代管理的专业化服务业人才。推动苏南与苏中和苏北地区服务业劳动力和人才培训合作，提高江苏省服务业管理人员的整体业务水平。

（四）提升开放水平

抢抓国际资本加快向服务业领域转移的有利时机，深化服务业对外开放。积极引导国际资本和先进技术投向金融服务、信息服务和专业服务等重点领域，吸引跨国公司地区总部和研发、采购、营销中心等落户江苏。把承接国际服务外包作为扩大服务贸易的重点，加快培育一批具备国际资质的服务外包企业，形成一批外包产业基地。扩大国际服务贸易份额，支持具有比较优势的服务行业扩大出口，推动文化特色产品进入国际市场。扶持出口导向型服务企业发展，发展壮大国际运输，继续大力发展旅游、对外承包工程和劳务输出等具有比较优势的服务贸易。加大服务业对外投资力度，鼓励和支持金融、保险、分销、运输、劳务等具有国际化经验的企业走出国门，以国际化带动服务业的快速发展。

（五）加强区域协作

按照“政府推动、市场运作、互利互惠、合作发展”的方针，推动服务业各领域的区域协作，促进服务业市场统一开放，推动服务业上规模、上水平。大力推进苏南、苏中和苏北之间的服务业协作，发挥苏南服务业的辐射带动作用，促进苏中和苏北服务业依托自身优势加快发展，形成特色。积极推进长三角在金融、商贸、旅游、科教文化、知识产权、信息服务、法律服务、劳动就业等方面的协作。

参考文献

江苏省统计局、国家统计局江苏调查总队：《江苏省统计年鉴 2011》，中国统计出版社，2011。

江苏省统计局：《加快推进江苏服务业发展思路探讨》，http：//www. jssb. gov. cn。



B.16

以世界级城市群建设为目标的珠三角区域一体化发展

游霭琼*

摘　要： 加快转型升级，建设世界级城市群是珠三角区域一体化发展的战略目标。近年，广东从省到珠三角各市编制、出台了一系列规划，签署了一系列合作协议，区域合作从经济领域逐步向社会、环境、民生等领域延伸，形成区域合作新局面。但囿于珠三角各市间行政分割和“一国两制”体制阻隔，珠三角区域一体化发展正面临严峻考验。进一步完善、创新合作机制，成为下一步珠三角共建世界级城市群、推进区域一体化发展的不二法门。

关键词： 世界级城市群　珠三角　区域一体化　机制创新

随着新时期珠三角在我国发展战略地位的确立，区域一体化发展上升为国家

* 游霭琼，广东省社会科学院人事处处长，研究员。

层面的公共政策议题，广东省委省政府和珠三角各市按照《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年）》（以下简称《规划纲要》）提出的“推进珠江三角洲区域经济一体化”的总体框架，以及国家“十二五”规划纲要提出的建设世界级城市群目标，遵循“政府推动、市场主导，资源共享、错位发展，平等协商、互利共赢”的原则，大力推进珠三角区域一体化发展，着力建设世界级城市群，并取得卓有成效的进步。

一　以建设世界级城市群为目标的珠三角区域一体化发展现状

打造世界级城市群是我国根据国际国内发展新形势，赋予大珠三角区域发展的新定位和新目标，已纳入了《粤港合作框架协议》、《粤澳合作框架协议》和国家“十二五”规划。打造世界级城市群，决定着我国的国际竞争力与全球地位。粤港澳世界级城市群的建设，不仅关系到广东的发展，也关系到中华民族的伟大复兴与国家崛起。

如果说2010年是珠三角区域一体化元年（2010年珠三角一体化开始系统谋划和全方位推进），那么2011年是珠三角区域一体化推进的关键年。这两年，广东按照政府推动、市场主导、互利共赢的原则，不断完善协调联动机制，以交通基础设施一体化为突破口，以广佛同城化为引领，深入推进“广佛肇”、“深莞惠”、“珠中江”三大经济圈建设和合作；以重大项目与重点区域为载体，以点带面加快推进整个珠三角一体化，城市群整体竞争力大幅提升；大珠三角一体化的图景逐渐清晰，建设世界级城市群的开局良好。

（一）珠三角内部一体化在若干重大领域取得了突破性的进展

1. 区域体制机制层面的合作框架逐步完善，重大利益协调机制开始建立

第一，省政府编制系列规划，出台了“四年大发展”工作方案，三个经济圈签署了系列合作协议。为贯彻落实《规划纲要》，2010年广东省政府先后出台了珠三角基础设施建设、产业布局、城乡规划、公共服务、环境保护等五个一体化规划，为珠三角长远一体化描绘了蓝图，明晰了具体的路径。规划建设交通、能源、水利、信息化四类重大工程共150个项目，总投资19767亿元，力推珠三



角一体化进程。

第二，珠三角各市根据构建广佛肇、深莞惠、珠中江三大经济圈需要，也先后签署了系列合作协议，着力创新体制机制，促进区域要素低成本流动和配置，推动公共资源和服务的共享和一体化发展。如广州、佛山继 2009 年 3 月签订《广州市佛山市同城化建设合作框架协议》，两市又陆续签订了《广州市佛山市同城化建设环境保护合作协议》、《广州市佛山市同城化建设交通基础设施合作协议》、《广州市佛山市同城化建设城市规划合作协议》、《广州市佛山市同城化建设产业协作协议》等协议；深圳、惠州、东莞三市签订了《推进珠江口东岸地区紧密合作框架协议》、《深入推进珠江口东岸地区警务紧密协作备忘录》和《深圳惠州东莞三市工商部门构建珠江口东岸地区统一市场监管体系框架协议》；珠海、中山、江门三市签订了《推进珠中江紧密合作框架协议》。上述协议的签订，为区域合作提供了良好的制度保障。

与此同时，珠三角 9 市也签署了一批协议，如《珠江三角洲地区应急管理合作协议》、《贯彻落实〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要〉珠江三角洲九市反走私紧密合作协议》和《公积金异地互贷协议》（深圳除外）等。

第三，初步形成了协调机制。一是成立了市际合作领导小组，作为推进和发展合作的领导机构。领导小组通常由协议成员方的市委书记、市长组成，负责重大事项的决策和协调。二是重要合作事项专责小组，负责区域相关领域合作衔接协调，落实领导小组和联席会议确定的有关工作事项，对接制订三年工作规划和年度工作计划，细化目标任务，制定具体举措，协调推进落实。三是高层联席会议制度。定期举办高层联席会议，通报经济社会发展重要情况，对重大合作事宜进行协商和决策。四是成立了日常办公机构和各市部门间协调机制。在各市的发展改革部门设立了市长联席会议办公室作为日常办事机构，负责具体事项的落实；广州、佛山两市的警务、改革发展、规划、交通、经贸、环保、宣传、体育等部门建立了沟通协作机制，深圳、东莞、惠州三市也建立了警务协作机制。五是成立了区域合作发展论坛，就区域合作规划、合作重点、发展方向等共同谋划。六是形成城市间干部相互学习与交流机制。省政府以召开落实《规划纲要》现场会形式，推动珠三角各市人员交流工作规范化、制度化，促进发展理念融合和体制机制创新。

第四，编制区域发展规划。在省建设厅的指导下，广州、佛山两市编制了

《广佛同城化发展规划》，珠海、中山、江门三市编制了《珠中江区域紧密合作规划》。

2. 交通基础设施一体化率先突破，为珠三角城市群同城化发展打下良好基础

2010～2011 年，“慢”、“快”相结合的珠三角轨道、绿道——“双道”建设突飞猛进，广佛地铁、广珠城轨等轨道交通线及一批干线高速路相继建成通车和年票互通，“三环八射”城际轨道交通网络、绿色廊道网络体系为珠三角区域一体化提速提供了基础性条件。

2010 年 12 月 31 日，以广州为中心，连通广州、佛山、中山、珠海、江门 5 市的广珠城轨的开通，结束了珠中江 3 座城市没有一寸铁路的历史，缩短了珠中江与广州的时空距离，对提升珠江口西岸一体化发展具有非常重要的意义；沟通广州、东莞、深圳三市的“超级公交”——穗莞深城际轨道①的建成使用将成为推动珠江东岸加快建设一小时经济圈，实现区域经济一体化的重要推力。2011 年 1 月 5 日，珠三角绿道全线贯通，绿道全程 2372 公里，市与市之间的 18 个城际交界面全部实现绿道互连互通，6 条主线连接广佛肇、深莞惠、珠中江三大都市区，串联 200 多处森林公园、自然保护区、风景名胜区、郊野公园、滨水公园和历史文化遗迹等重要节点，实现珠三角城市与城市、城市与市郊、市郊与农村以及山林、滨水等生态资源与历史文化资源的连接。珠三角地区高速公路通车里程约 2700 公里，实现了区域内年票互通，“岭南通·羊城通”已覆盖珠三角 8 个市，区域内高速公路电子联网收费加快推进。年票互通为珠三角核心区域的经济生态圈建设提速。跨流域调水及跨市河流治污工作进展顺利，西江引水工程通水运行。交通基础设施一体化率先突破，把珠三角区域内分散的城市“网”成一个整体，实现无缝连接，既强化了城市群之间的联系与分工，又增强了城市之间的配套能力，促使整个区域的产业升级和转型，引发沿线居民住、行、工作观念的深刻变化，形成珠三角城市群同城化发展新格局。

3. 产业合作，八仙过海，各显神通，但推进程度不一

按照省委省政府“双转移”战略部署和《珠江三角洲产业布局一体化规划

---

① 珠江三角洲城际轨道交通穗莞深项目（简称穗莞深城轨）轨道全长 87 公里，总投资 196.98 亿元，2008 年 12 月 21 日开工，预计 2011 年底建成。通车后，每隔两分半钟就会有一趟车，能载 1200 人左右，从起点广州到终点深圳机场，只需要一个小时，票价将会比乘坐广深铁路“和谐号”更加便宜。



（2009～2020年）》精神，围绕实现优势产业集聚、产业分工合理、区域布局协调、资源配置高效、竞争力显著提升、生态环境优化等目标，最早遭遇资源环境约束的珠三角各市在明晰各自主体功能定位基础上，率先进行城市间产业合作的各种尝试，而表现最为突出的是广佛肇经济圈。“广佛肇”形成多中心梯度分布的空间发展格局，“深莞惠”形成以深圳为主，以东莞、惠州为辅的多中心点轴发展格局，“珠中江”则形成多中心均衡分布的空间格局。但与广佛肇经济圈相比，目前深莞惠经济圈、珠中江经济圈在产业协调合作上的推进显得明显不足：深莞惠三个城市合作的坪清新产业合作示范区目前进展并不尽如人意，整体规划编制方案尚未出台，而珠中江三地目前在产业协调合作上仍未有具体的平台。

4. 广佛同城化初见成效

作为珠三角一体化的突破口——广佛同城化初见成效。建立了市长联席会议协调机制，出台了《广佛同城化发展规划》，启动97个同城化建设重点项目，已完成35个。年票互通、交通对接、环境同治及教育、医疗、金融、通信同城取得突破性进展。特别是随着地铁开通，广佛步入了“同城生活圈”，往返两地中心城区的时间缩短至40分钟。在广佛同城化牵引下，广佛肇经济圈建设同步推进，55个重点项目有序展开。2011年9月，广佛肇三市政府联合发布了《广佛肇经济圈发展规划（2010～2020年）》，明确了广佛肇三地的五大战略定位，提出未来十年的发展目标和空间格局，成为指导广佛肇经济圈建设的纲领性文件。

（二）大珠三角一体化的图景逐渐清晰，世界级城市群共建开局良好

2010～2011年，粤港澳三地按照国家战略部署，以深化合作、共建世界级城市群为目标，充分利用CEPA机制深化合作先行先试，建立更紧密区域合作机制，推动区域合作实现新跨越。

1. 签署了合作框架，明确了合作的总体战略目标

2010年4月和2011年3月，广东省政府分别与香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府签署了《粤港合作框架协议》、《粤澳合作框架协议》，明确了粤港澳合作发展的战略定位：建成世界级城市群，并争取将之纳入国家“十二五”规划，使之上升为国家战略——打造更具综合竞争力的世界级城市群。合作目标

的确定、协议的签署使得粤港澳区域合作增加了互信，有了共识基础；而区域合作被纳入国家战略则为三地扩大合作领域、进行自主协商提供了政策保障。为加快推进粤港澳合作共建世界级城市群，2011 年 12 月初，广东省委省政府发布了《关于提高我省城市化发展水平的意见》，就“十二五”时期粤港澳合作重点作出了部署。

2. 建立了更加紧密的长效工作机制

建立了政府与民间的多层次沟通渠道。在政府层面，完善了分别由粤港、粤澳行政首长共同主持的粤港、粤澳合作联席会议机制。下设专责小组，分别由三地政府有关职能部门人员和专家组成，负责各专题合作项目的研究、跟进、落实、监督，加强政策协调，提出推进合作项目建设的措施意见。目前粤方设立了 23 个粤港合作专责小组、20 个粤澳合作专责小组。此外，根据专项合作项目需要，还成立了 4 个粤港合作专题小组。在民间层面，2009 年广东省委省政府批准成立粤港澳合作促进会，通过粤港澳合作促进会整合各方资源，搭建一个三地民间交流合作的平台，建立了“珠江论坛”。

3. 形成向中央争取扩大合作开放先行先试的合力

为进一步谋取深化粤港澳合作的政策空间，汪洋书记与黄华华省长、香港和澳门特首一道，多次向中央领导建言，表达了将粤港、粤澳合作框架协议和深圳前海、珠海横琴开发规划等写入国家中长期发展规划的意愿。在共同努力下，粤港澳三地的建议被采纳。国家“十二五”规划前所未有地单列港澳内容章节，在“深化合作，建设中华民族共同家园”篇目下，明确提出“深化粤港澳合作，落实粤港、粤澳合作框架协议，促进区域经济共同发展，打造更具综合竞争力的世界级城市群”等内容，并且专门开辟“粤港澳合作重大项目”专栏，纳入 7 个粤港澳合作项目，从国家发展战略上为深化粤港澳合作奠定了重要基础。这在我国的五年规划中还是第一次。

也正是加入了港澳元素，在政策实行普惠制背景下，广东得以在短短的几年时间里先后谋划成立了深化粤港澳合作的三大平台：深圳前海新区、珠海横琴新区、广州南沙新区，并将前两个新区上升为国家级战略。通过粤港澳联合争取，《横琴总体发展规划》和《前海深港现代服务业合作区总体规划》先后获国务院批准，两个粤港澳合作新区因此在新区治理结构、开发建设、产业发展、投资促进等方面获得了中央赋予的最大政策空间，不少政策均属于“先行先试”。



粤港澳合作共建的三个新区虽仍停留在制度设计层面，各项基础设施建设、产业引进还处于前期阶段，但作为大珠三角体系中重要的三颗棋子，其周边的各项交通基础设施已经逐步完备，粤港澳交通体系框架日渐成型。

4. 合作领域不断拓宽，在一些重要领域的合作取得新突破

一是基础设施领域取得新突破。构思近30年由三地政府合作共建的港珠澳大桥①破土动工，港深西部快速轨道、深圳东部过境高速公路前期工作顺利，广珠城际轨道与澳门轻轨的衔接研究已经启动。2011年12月26日，作为北京—广州—深圳—香港高速铁路的重要组成部分，是珠三角城际轨道网络中的重大项目，广深港高铁广深段正式开通运营。广深港高铁将珠江口东岸的广州、东莞、深圳、香港四个城市连成一线，与2011年初开通的广珠轻轨形成环状包围圈，随着港珠澳大桥的建成通车，连接港澳的一个完整环状轨道交通体系已经浮出水面。口岸改造建设方面，横琴口岸客货车通道重建工程顺利完工并投入使用；深圳皇岗口岸出境大厅改造工程完工；文锦渡口岸联检大楼改扩建工程预计2013年3月竣工；港珠澳大桥口岸填海工程、莲塘/香园围口岸前期工作按计划推进。

二是经济金融合作领域不断拓宽。作为实施CEPA的重点地区，广东成功在CEPA补充协议六中争取到允许港澳资银行在广东设立异地同城支行、允许港澳证券公司在广东设立合资证券咨询公司和研究引进港股ETF等先行先试合作事项。2010年在CEPA补充协议七中争取到进一步降低港澳资金融机构进入内地的门槛。目前，对港服务业开放在广东先行先试的政策措施累计达41项，对澳服务业先行先试政策达33项，涉及银行、证券、教育、医疗、旅游、分销、会展、个体工商户等20个领域。据统计，港澳投资广东服务业的合同金额，占广东服务业合同外资金额八成以上，并且增长速度还在加快。借助实施先行先试政策的契机，一大批港澳服务业项目加快进入广东。经各方共同推动，粤港澳金融合作成效显著。截至2011年底，港资银行分行在佛山、中山等地开设了14家异地支行，港资银行在广东设立营业机构达104家，占全省外资银行营业性机构的比例由2003年的48%上升至60%；总资产达2116.9亿元，占广东省外资银行总资产比例达58%。截至2011年6月底，约有125家广东企业在香港上市，总

① 大桥全长50公里，整个工程预计投资720亿元，预计在2016年建成。大桥建成后，香港至珠海的公路交通将由三个小时缩短至半个小时。

市值约10200亿港元，IPO融资接近1500亿港元，总融资超过2900亿港元，占全国赴港上市企业的20%。广东的广发证券、招商证券、中国国际期货、南方基金等9家证券、基金或期货经营机构先后在香港设立了分公司或子公司。广东资本市场逐渐对香港投资者开放，香港新鸿基、工商东亚等8家港资券商已在广州、深圳两市设立了代表处。在保险市场方面，广东已有8家具备港资背景的保险公司进驻，市场份额达到了18.7%。粤澳金融市场融合力度也在不断加大。

三是民生合作蓬勃发展。科技合作方面，粤港科技合作资助计划扎实推进，目前共资助850多个合作项目，总资助金额约19亿元。粤港科技合作项目经费跨境流动有了明显进展，香港特区政府已允许由港方拨款支持的大学研究项目，50%的科研经费可在内地使用。教育培训方面，深圳大学与香港中文大学2011年7月签署协议，拟合作设立“香港中文大学深圳学院”；2010年8月，香港知专设计学院广东工业设计培训学院首期工程全面完成并招生开学。供水方面，对港澳供水保质保量，第三条供澳原水管正式启用，竹银水源系统工程于2011年4月竣工，将有效解决咸潮对澳门的影响。食品安全、公共卫生合作方面，粤港澳及时互通食品安全信息，供港澳食品、鲜活商品多年来合格率保持在99%以上。三地联合成功防控甲型H1N1流感等疫情，共同建立联防联控机制。

二　制约珠三角区域一体化发展的主要问题

虽然不论是珠三角区域内部的一体化还是大珠三角世界级城市群建设都取得一定程度的突破和创新，但在珠三角城市内部的行政体制阻碍尚难以消除的背景下，珠三角区域一体化发展以及世界级城市群建设都面临体制、机制和制度制约。目前，珠三角内部一体化、粤港澳三方在产业协作上仍未有明显的动作，三大粤港澳合作平台也都还未进入产业落地阶段，各方的产业对接效应仍待观察。

（一）规划协议机制约束力不足

由于目前我国法律尚未对地方性跨区域、地方政府间的行政合作协议纳入约束范畴，不论是省还是粤港澳三地签署的合作协议都只能停留于协议形式而难于落地。加上珠三角各市属于行政同级，各不隶属，粤港澳三地更是“一国两制”，运行机制各不相同，看似完美的框架协议在追求地方利益最大化的行政分



割面前往往显得苍白无力。而且从目前珠三角地区的市际区域合作协议条款中的权利义务逻辑结构看，协议的条款内容具有原则性、政策性和宣言性特点，但责任条款缺失，缺乏明晰的权利义务约束力。规划协议机制约束力不足，使得合作协议缺乏法律保障和执行力，出现争端时只能暂时依靠政治权力或领导者的意志来予以协调解决，缺乏长效保障。尤其是在处理招商引资、基础设施建设、环保投入等涉及利益分配与成本分担等实质性问题时，目前的合作机制难以有效发挥作用。

由于缺乏来自省级层面的强有力的协调机构，缺乏一套制度化和程序化的决策机制、执行机制、反馈机制与监督机制，以及各种有效的区域利益协商机制、争端解决机制、公众参与机制和政绩考评机制，业已建立起来的诸如“领导小组”、“市长联系会议”、“专责小组”等合作机制在推动珠三角区域一体化中难于按照所签协议赋予的职能运作。

（二）社会参与度不够，协调主体单一

当前，不论是珠三角内部的区域一体化还是粤港澳共建世界级城市群都主要是政府在唱，百姓在看，企业、非政府组织和公众参与区域一体化建设的广度和深度还远远不够，一体化的组织间网络体系还没有形成。在处理区域公共问题时，以命令替代对话，以官方意志替代公众意愿。

（三）行政分割

在行政区经济背景下，GDP 成为政绩考核的核心指标，在分税制里，地方行政长官成为地方利益代言人，追求地方利益最大化是其主要职责。行政分割导致的现有行政资源配置“碎片化”成为珠三角区域经济一体化推进的最大障碍。它不仅将区域市场分割成一个个行政区市场，区域内各种要素难以按照市场规律实现优化配置，导致市场失灵，而且“切块”管理导致区域性基础设施共建及交通信息资源共享程度偏低。市场失灵使得市场对跨界的外部性问题，如河流上游城市污染给下游城市带来巨大损失、一些城市的污染型产业对整个区域大气质量的影响等无能为力，也难以对区域主体间信息不对称以及公共物品的“搭便车”行为进行有效预防与控制。

（四）产业互补性弱

珠三角各城市发展的基础条件相似，起步于承接港澳台制造业转移的大背景，以发展“三来一补”加工贸易起家，以传统劳动密集型产业为主，发展模式趋同，都依赖国际市场，都推行外向型经济发展战略。由于产业发展定位和主导产业趋同，产业“大而全、小而全”，内在关联度低下，各个城市在产业发展上很难形成产业协作与分工，城际竞争强于合作，加之区域中心城市聚散效应弱化，辐射带动功能偏弱，区域经济发展相对完善的竞合模式尚未成型，经济一体化尚处于低水平阶段。

三　以世界级城市群建设为目标，加快推进珠三角区域一体化发展的建议

未来20～30年是西太平洋地区全面崛起的重要时期，该地区经济总量将由16万亿美元增长到50万亿～60万亿美元，从而成为世界非常重要的加工制造业中心、金融中心、创新中心、消费中心和文化中心，成为发展潜力巨大的太平洋西岸新月形经济带。[①] 粤港澳正处于这一半月形经济带的地缘中心。借助于香港国际城市的地位以及与国际接轨的体制，“一国两制”独特的不同发展阶段的城市互补，更为重要的是中国继续保持良好发展势头的趋势在未来一段时期内不会改变等，使得粤港澳城市群有能力在全球竞争中成长为全球最具活力的世界级城市群。为此，珠三角区域一体化，粤港澳共建世界级城市群必须进一步解放思想、开拓进取，通过加快跨区域重大基础设施建设、推进区域产业合作、加快构建区域创新体系、加强公共服务领域的合作、加强区域生态环境保护合作等，推进区域合作。

1. 把握国际国内发展新趋势，编制共建世界级城市群发展规划

把握低碳化、智慧化、多极化、人本化等全球新趋势以及太平洋西岸新月形经济带发展形势，认清我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展

---

① 太平洋西岸新月形经济带主要包括月牙下端的印度、外弧的东南亚、内弧的中国、月牙上端的日本和韩国。



的新任务，把握加快转型升级、建设幸福广东的新形势，按照政府推动、市场主导原则，粤港澳三地联手编制具有强力约束的以共建世界级城市群为目标的区域发展规划，作为协调区域发展的行动纲领和协调各市各类规划的总规。规划必须以空间资源优化配置为重点，以建立产业有机联系、区域协作治理和强化空间管制为手段，统筹区域内各地产业、市场、就业、社会事业发展以及基础设施建设等，逐步促进区域分工专业水平和经济发展水平的全面提升。

2. 树立现代新理念，善用国家政策，进一步完善区域一体化发展新机制

以区域整体利益为根本出发点，遵循区域发展的自组织规律，按照规范有序、优质高效、公正公平、互利共赢的原则，树立区域经济、竞合理念和协作治理理念，利用好国家给予的科学发展模式试验区和深化改革先行区两把“尚方宝剑”，以及给予前海、横琴、南沙的政策，积极开展体制创新，进一步完善以优势互补为基础、以市场机制为主导、以制度安排为推动的协调机制。一是构建与推进珠三角区域一体化相适应的政府领导、社会协同、公众参与的多元利益主体协同共治的组织间网络机制；二是构建一体化的区域公共事务管理机构；三是以互利共赢、互惠互补、平等协商为原则，在产业分工合作、跨区域的基础设施建设和行业管理收费等利益问题上，建立合理的利益协调机制，理性解决好利益分配、协调、补偿等一系列问题；四是按照构建“数字珠江三角洲”的总体要求，建立信息共享机制，实现珠三角区域公共信息管理一体化。

3. 建设城市经济连接新节点，推动城市间的产业分工合作

一方面，省市两级政府要进一步加强产业转移合作的政策支持，特别是建立利益协调机制，完善环境建设，推动多方联合建立产业合作示范园区，并在珠三角规划纲要等国家级战略的平台上，充分用好区域内其他国家级区域规划政策，形成强大的政策效应，进一步增强三大经济圈内的内外产业协调，打造基于产业链的专业化分工和产业化协作体系。另一方面，尝试在城市边界处部署一些重大开发项目，促使相邻市政府及有关部门通过合作，消解边界隔阂，增加区域边缘认同。

4. 加快建立区域性统一高效的综合交通运输体系

按照“统筹规划、合理布局、适度超前、安全可靠的原则”，加大交通基础设施建设，从思想认识、体制机制、规划建设、制度规范、运输服务、科技信息和支持保障体系等方面加以完善，大力推进区域交通基础设施一体化发展，“形

成网络完善、布局合理、运行高效、与港澳及环珠三角紧密相连的一体化综合交通运输体系，使珠三角成为亚太地区最开放、最便捷、最高效、最安全的客流和物流中心。"[①] 一是建立与区域交通一体化发展相适应的综合交通运输管理体制，完善一体化的管理运营制度。二是建立区域性统一高效的综合交通运输体系。继续加快基础设施建设，重点加快珠三角城际轨道交通及公路网建设，在省、市两级政府及规划、国土等部门协作下，加快连接相邻城市边界的断头路，撤除普通公路收费站，减少高速公路收费站，并推进高速公路不停车电子收费，实现珠三角年票互认、公共交通"一卡通"及通信一体化。除了城际高速道路外，要重点加强比邻城市下属乡镇、街道次级空间单元的连通，搞好不同城市间公交线路的接驳，尝试开展城际巴士公交化。三是编制区域交通一体化规划。四是制定区域统一的管理制度及标准规范，统一执法处罚标准和市场准入标准，形成统一、公开、透明的全区域运输市场。五是提高区域交通信息化水平，实现区域交通运输信息资源的共享，提高管理效能，降低运营成本。

5. 建立和健全与区域一体化有关的法律法规，为区域经济一体化提供法律保障

清除与一体化有冲突的地方性法规政策，建立和健全与区域一体化有关的法律法规，制定促进珠三角区域一体化发展的基本法规体系，实现从"依靠政策推进珠三角一体化"向"依靠法律推进珠三角一体化"的转变。

参考文献

国家发展和改革委员会：《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020）》，2008年12月。

朱小丹：《加快区域经济一体化进程 共创泛珠合作美好明天》，在2011年12月21日第七届泛珠三角区域合作与发展高层论坛上的演讲。

陈瑞莲：《欧盟的经验与珠三角区域一体化的制度创新》，《学术研究》2009年第9期。

刘品安、陈再齐等：《创新机制加快珠三角区域协调发展》，《广东省社会科学院专报》2010年第16期（总第18期）。

① 国家发展和改革委员会：《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020）》，2008，第13页。

B.17
珠三角实现“四年大发展”中期评估研究

广东省社会科学院集智创新实验室课题组*

摘　要：实现“四年大发展”对于广东深入落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020）》和实践科学发展观具有重大的现实意义和深远的历史意义。本文首先依据《实施〈规划纲要〉实现“四年大发展”工作方案》，构建评估体系。对珠三角地区2009～2010年工作成效进行了量化分析，并得出结论。研究基于第三方立场，力保与政府实际工作相对应，加强研究成果的客观性和实效性。

关键词：四年大发展　评估指标体系　目标评估　进步指数

实现“四年大发展”，是《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020）》（以下简称《规划纲要》）确定的第一阶段奋斗目标，是“十一五”和“十二五”相互衔接的关键时期广东省改革发展的重大战略任务，对实现经济社会又好又快发展，率先建成全面小康社会，争当实践科学发展观的排头兵具有重大的现实意义和深远的历史意义。

课题组以“四年大发展”中期评估为主题，以《规划纲要》、《实施〈规划

---

* 课题组组长：肖智星，广东省社会科学院信息中心副主任、副研究员。报告执笔：杨海深，广东省社会科学院信息中心集智创新实验室数图分析师；肖智星，广东省社会科学院信息中心副主任、副研究员。
数据支持：广东省社会科学院集智创新实验室。

纲要〉实现“四年大发展”工作方案》[①] 为主要依据，以三结合（性量结合、虚实结合、长短结合）为主要研究方法，力图定量评价珠三角地区 2009～2010 年的工作成效，发现工作推进中存在的问题。

一　评估研究介绍

本研究着重评估进展、发现问题，并具有如下特点。

首先，我们评估的是珠三角整个地区落实《规划纲要》的工作进展情况，而不是珠三角各市和广东省直牵头部门的工作落实情况。

其次，本研究的评估内容是《实施〈规划纲要〉实现“四年大发展”工作方案》中的“七大任务”。

再次，本研究采用综合集成的研究方法。为了更客观地评估工作进展，更有效地发现问题，我们力避单一研究视角和纯学理分析，努力运用综合集成方法。一是尽力囊括更多有效指标。除了基本涵盖《“四年大发展”工作方案》中的量化指标，我们还依据“2010 年省政府工作重点”、广东省委省政府《关于实施扩大内需战略的决定》、“珠三角五个一体化规划”、《广东省建设文化强省规划纲要（2011～2020）》、《粤港合作框架协议》、《粤澳合作框架协议》等相关政策文件，增加了不少重要的指标，形成评估指标体系。二是研究问题时注重虚实结合（研究结果与实际情况相结合）、性量结合（定性判断与定量计算相结合）、长短结合（当年分析与跨年度分析相结合）。三是分析问题时注意参考和吸收相关研究成果，包括实施《规划纲要》评估考核、“珠三角一体化”工作评估考核、“文化强省”工作评估考核、“粤港粤澳合作”工作评估考核等研究报告。

上述特点，集中体现在本研究的评估指标体系上，详见图 1。

二　评估分析与结论

本研究收集和整理了上述评估指标体系中全部 71 个指标 2008～2010 年的统

① 《实施〈规划纲要〉实现“四年大发展”工作方案》是粤办发〔2010〕28 号文件，明确了 2008～2012 年的总体目标和任务目标，是广东省深入实施珠三角《规划纲要》工作的再动员、再部署和再落实。

实现“四年大发展”评估指标体系		
转变经济发展方式	扩大内需	城镇居民人均可支配收入；农村居民人均纯收入；资本形成总额占GDP的比重；货物和贸易净出口占GDP的比重；居民消费占GDP的比重
	自主创新能力	年发明专利申请量；研发人员总量；研发经费支出占地区生产总值比重
	现代产业体系	服务业增加值比重；现代服务业增加值占服务业增加值比重；先进制造业增加值占规模以上工业增加值比重；高新技术产品产值占规模以上工业总产值比重；战略性新兴产业增加值占地区生产总值比重
	绿色发展	人均地区生产总值；全员劳动生产率；万元地区生产总值能耗；二氧化硫排放量；化学需氧量排放量；区域绿道（省立）里程；单位建设用地第二、三产业增加值；工业废水排放达标率；森林覆盖率；人均公园绿地面积
推进珠三角一体化进程	基础设施	高速公路通车里程；轨道交通运营里程；港口货物吞吐能力；互联网普及率
	基本公共服务	九市每万人医院病床数的差异系数；社会保险无障碍转移程度；九市亿元生产总值生产安全事故死亡率（公共安全）的差异系数
	经济圈产业优化布局	广佛肇服务业增加值占珠三角比重；深莞惠电子信息总产值占珠三角比重；深莞惠服务业增加值占珠三角比重；珠中江高技术制造业增加值占珠三角比重
统筹城乡发展	城镇化发展水平	城镇化水平；城镇生活污水处理率；城镇生活垃圾无害化处理率
	农村发展	有通客运班车条件的行政村客运通达率；农村居民恩格尔系数
建设文化强省	文化产业	文化及相关产业增加值占地区生产总值的比重；动漫产业总产值
	文化事业	万人拥有公共文化设施面积；人均文化文物事业费；广播电视村村通综合人口覆盖率
	文化体制改革	财政文化事业经费支出占财政总支出的比例
创新体制机制	行政管理体制改革	行政管理支出占财政一般预算支出的比重
	经济管理体制改革	民营经济增加值占GDP的比重；金融业增加值占GDP的比重；国有及国有控股工业企业资产占工业企业总资产比重
	社会管理体制改革	城乡居民的财产性收入比
民生和社会事业	民生投入	民生投入占财政一般预算支出比重
	社会事业	教育经费占财政一般预算支出比重；高等教育毛入学率
	社会保障体系	城镇登记失业率；全省实际完成保障房建设套数；本省户籍第二、三产业从业人员养老保险参保率；农村养老保险参保率
开放合作新格局	粤港澳合作	粤港澳进出口贸易总额；实际使用港澳外资总额；在粤投资服务业占投资总额的比重
	外经贸发展	外贸依存度；服务业实际吸收外资的比重；工业品内销比例；外贸出口主要市场集中度；外贸进口主要市场集中度；高新技术产品出口占出口总额的比重；机电产品出口占出口总额的比重
	开放合作	实际对外直接投资总额；年销售收入超过100亿美元的本土跨国公司；对外承包工程和劳务合作完成营业额

图1　实现“四年大发展”评估指标体系框架

计数据，用以表征珠三角地区过往两年落实《规划纲要》实现“四年大发展”的工作成效。基于此，我们下面主要运用目标评估法①和综合进步指数法，从四个角度进行评价分析。

（一）整体目标完成情况的评价与分析

从计划目标完成情况看，全部71项评价指标中，2010年珠三角地区有32项指标超额完成②、34项指标基本完成、5项指标未完成，整体完成情况见表1。

表1　2010年珠三角地区总体情况的定量分析指标

领　域	指标数	达标率	基本完成率	完成百分数均值	预期准确率	相对差异系数
整体情况	71	80.3%	93.0%	103.1%	93.1%	0.14

据表1，2010年，珠三角地区达标率为80.3%，基本完成率达93.0%，说明大多数指标实现既定目标，表明珠三角落实工作整体完成情况良好。特别是相当部分指标超额完成，如“全省实际完成保障房建设套数”指标超额完成103.1%，“城镇生活垃圾无害化处理率”指标超额完成20%，“年发明专利申请量”指标超额完成17%等。但未达标率为19.7%，说明有14项指标没有达到预定目标，如“社会保险无障碍转移程度”指标达到目标值的83%，“财政的文化事业经费支出占财政总支出的比重”指标达到目标值的85%，“居民消费占地区生产总值的比重”指标达到目标值的90%。

2010年，完成百分数均值为103.1%，说明全部指标的总体平均值高于既定目标值，表明珠三角地区落实工作总体平均而言超过预期目标。

2010年，预期准确率为93.1%，说明指标实际值与规划目标值的偏差度较小，表明对2010年的发展情况有较好的预见性，设定的发展目标较为合理，量

① 目标评估法是以“完成百分数X”（正指标的完成百分数是实际值与规划值的比率，逆指标的完成百分数是规划值与实际值的比率）为基础，使用“达标率”（X≥100%的指标占比）、“基本完成率”（X≥95%的指标占比）、“完成百分数均值”、“预期准确率”（95%≤X≤120%的指标占比）和“相对差异系数”五个分析指标来度量某个指标达到当年预定目标的程度，侧重评价当年目标完成情况、目标设置的合理性和任务实施的协调性。它是一种结果评估，而不涉及任务的执行过程。

② 评估结果列是按照“完成百分数X”确定的，把X<95%标记为“未完成”；95%≤X≤100%标记为“基本完成”；X>100%，标记为“超额完成”。



化决策和科学决策的水平进一步提升。

2010年，相对差异系数为0.14，这个值较小，说明各项目标完成的同步性、协调度相当好，表明珠三角地区各项落实工作是统筹兼顾、协调推进的。

总的来看，珠三角地区落实《规划纲要》实现“四年大发展”工作推进顺利，成绩显著，在“一年开好局”基础上又漂亮地迈出了“四年大发展”的“第二步”。各项指标整体完成情况良好，目标设置合理，各项工作协调推进。

（二）七大任务目标完成情况的评价与分析

2010年，七大任务的各项指标完成情况见表2。我们运用目标评估法进行分析。

表2　七个领域2010年目标评估分析指标

领　域	指标数	达标率(%)	基本完成率(%)	完成百分数均值(%)	预期准确率(%)	相对差异系数
转变经济发展方式	24(21)*	83.3	95.8	102.5	100	0.052
推进珠三角一体化进程	11(4)	72.7	81.8	99.6	81.8	0.10
统筹城乡发展	5(3)	100	100	105.2	100	0.047
建设文化强省	6(1)	83.3	83.3	98.2	83.3	0.066
创新体制机制	5(0)	60	80	97.5	100	0.048
民生和社会事业	7(4)	71.4	100	120.9	100	0.333
开放合作新格局	13(2)	84.6	100	100.8	100	0.042

* 括号内为包含省委省政府考核指标个数。

从指标数看，“转变经济发展方式”方面的评价指标包括省考核指标最多，说明该任务的工作措施和目标考核比较细致，侧面反映广东对该任务高度重视，工作思路清晰。而其他六个任务包含省的考核指标偏少，事实上，广东省对“珠三角一体化”、“文化强省建设”、“粤港澳合作”等重大战略任务进行考核评估的研究和实施工作都是2010年后启动的。

从达标率和完成百分数均值看，“民生和社会事业”、“统筹城乡发展”和

“转变经济发展方式”三方面的综合进展良好，特别是“民生和社会事业”的工作成效最突出。

从基本完成率看，“统筹城乡发展”、“民生和社会事业”、“开放合作新格局”、和“转变经济发展方式”等方面基本完成既定工作目标。

从预期准确率看，“珠三角一体化”和“建设文化强省”两方面的实际工作进展略微偏离既定目标，侧面表明广东省对这两大任务目标设定还需改进。

从相对差异系数看，“开放合作新格局”、“统筹城乡发展”和“创新体制机制”三方面的内部各项工作的同步性和协调度较好。而“民生和社会事业”和“珠三角一体化”两方面内部各项工作的推进同步性略差。

综上所述，虽然珠三角地区落实《规划纲要》实现“四年大发展”工作整体完成情况良好，但内部“七大任务”的工作进展并不平衡。六个评价指标的数值差异表明，“七大任务”在工作量、工作性质、工作难度和工作可控性等方面都有略有差别，各有特点。其中，“转变经济发展方式”的思路措施和目标考核最为清晰，“统筹城乡发展”稍微含糊，“创新体制机制”、“开放合作新格局”、“建设文化强省”和“珠三角一体化”需要改进完善评估体系；“民生和社会事业”内部工作成效较不平衡；“珠三角一体化”和“建设文化强省”的工作预见性和可控性需要改进；“创新体制机制”的工作成效较不显著。

（三）七大任务综合工作进展情况的评价与分析

课题组运用综合进步指数法①，进一步评估“七大任务”的综合工作进展。为便于分析说明，依照综合进步指数涨幅大小（$CI_{2010}-CI_{2008}$），我们分为三个层次：第一层次要高于平均水平 10 个百分点；第二层次要与平均水平大体持平；第三层次低于平均水平 10 个百分点。“七大任务”的跨年度综合进步情况见表 3。

---

① 综合进步指数法以 2008 年为基期，综合看 2009 年和 2010 年的指数增长幅度，用来衡量由几个指标共同刻画的某个领域的综合进展情况，侧重评价年度工作进步变化程度，并按照指数增长幅度来分析进步情况。



表 3　七个任务的综合进步指数分析

领　域	CI_{2008}	CI_{2010}	综合指数涨幅 $CI_{2010}-CI_{2008}$	涨幅排名	层次
转变经济发展方式	100	134.4	34.4	3	☆☆
推进珠三角一体化进程	100	148.9	48.9	2	☆☆☆
统筹城乡发展	100	123.9	23.9	5	☆☆
建设文化强省	100	112.2	12.2	7	☆
创新体制机制	100	125.1	25.1	4	☆☆
民生和社会事业	100	173.6	73.6	1	☆☆☆
开放合作新格局	100	117.4	17.4	6	☆

注：2008 年为基期。

据表 3，2010 年七大任务综合进步指数涨幅平均值为 33.6。

“民生和社会事业”和“推进珠三角一体化进程”两大任务的综合进步指数涨幅最大，位于第一层次。它在一定意义上表明，这两大任务既是珠三角落实工作的重中之重，同时工作措施落实到位、工作成效大，工作进展显著。

“转变经济发展方式”、“创新体制机制”和“统筹城乡发展”三大任务的综合进步指数涨幅接近平均水平，位于第二层次。它在一定意义上表明，这三大任务也是珠三角落实工作的重点内容，工作措施落实基本到位，工作进展也比较好，但任务本身存在较大的难度。

“开放合作新格局”和“建设文化强省”两大任务的综合进步指数涨幅最小，处于第三层次。它在一定意义上表明，这两大任务虽然基本完成既定工作目标，但各项工作措施的落实刚刚起步。

总的来看，“七大任务”在过去两年均取得新突破，均有新的工作成效。其中，“民生和社会事业”和“珠三角一体化”工作成效最显著，“转变经济发展方式”、“体制机制创新”和“统筹城乡发展”工作完成情况良好，而“文化强省建设”和“开放合作新格局”工作成效不够明显。

（四）七大任务具体情况的评价与分析

1. 推进经济结构战略性调整，加快转变经济发展方式

从表 4 看，2010 年综合进步指数又上升了 10.5 个百分点，表明转变经济发

展方式工作进一步取得成效。但相比2009年近24个百分点的显著进展，2010年的进步幅度有所减缓。

表4　转变经济发展方式综合进步指数

类　别	CI_{2008}	CI_{2009}	CI_{2010}	$CI_{2010}-CI_{2009}$
转变经济发展方式综合指数	100	123.9	134.4	10.5

转变经济发展方式目前主要由四项工作构成：一是扩大内需，二是提升自主创新能力，三是构建现代产业体系，四是绿色发展。各项工作的指标完成情况见表5。

表5　转变经济发展方式2010年目标评估分析指标

项　目	指标数	达标率（%）	基本完成率（%）	完成百分数均值（%）	预期准确率（%）	相对差异系数
扩大内需	5	80	80	101	100	0.072
自主创新能力	3	100	100	110	100	0.074
现代产业体系	6	83	100	101	100	0.019
绿色发展	10	80	100	102	100	0.033
转变经济发展方式（总体）	24	83.3	95.8	102.5	100	0.052

从总体完成情况看，2010年，转变经济发展方式任务达标率为83.3%，基本完成率为95.8%，完成百分数均值为102.5%，表明该任务整体完成情况良好；预期准确率达到100%，说明目标设置合理；差异系数为0.052，说明各项目标完成的同步性和协调度较好。

从任务内涵看，“自主创新能力”、“现代产业体系”和“绿色发展”三项基本完成率均达100%，说明这三项工作基本实现既定目标。特别是“自主创新能力”项，达标率达100%，完成百分数均值达110%，表明该项工作完成得很好。

从各项指标的进步看，2010年，珠三角城乡人民的收入进一步提高，居民消费占GDP的比重逐步提高，内需拉动经济增长的效果明显。自主创新能力进一步提升，研发经费支出占地区生产总值比重同比上升了0.21个百分点，广东



区域创新能力综合排名跃居全国第二位，成为国家技术创新工程试点省。产业结构进一步优化，珠三角地区三次产业比重由2008年的2.4∶50.3∶47.3调整为2.1∶49.2∶48.7，现代服务业增加值占服务业增加值的比重超过了60%，现代产业体系正在加速形成（见图2）。绿色低碳发展成为共识，万元地区生产总值能耗进一步降低0.055吨/标准煤，绿道工程圆满完成2372公里，绿色发展取得突出成效。

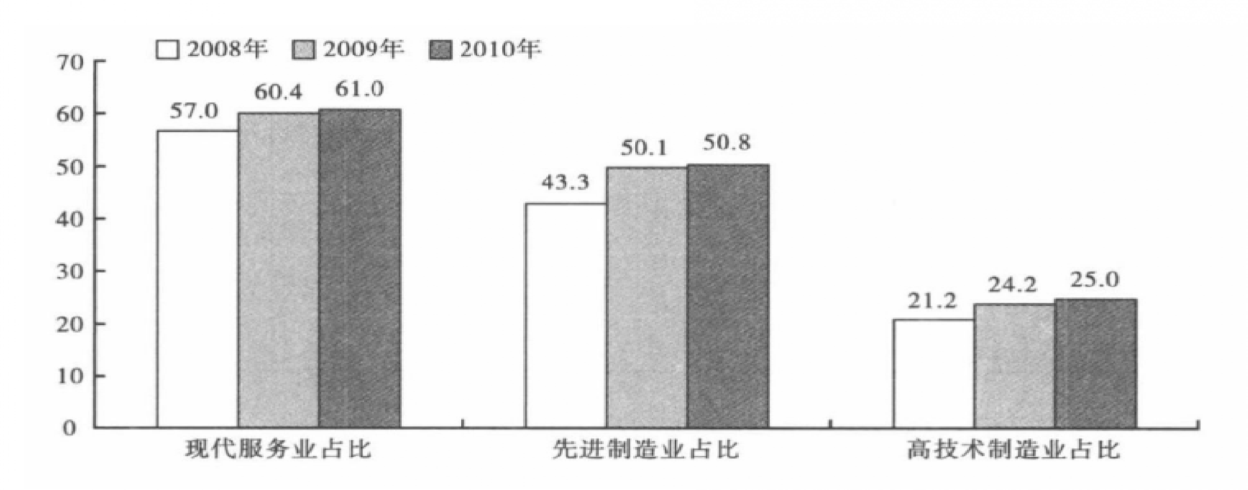


图2 珠三角现代产业体系正在逐步形成

从未完成目标的指标看，2010年，转变经济发展方式任务的未达标率为16.7%，说明有4项指标没有达到预定目标。这四项指标多为结构性表征指标，包括“居民消费占地区生产总值比重”、“服务业增加值占地区生产总值比重”、和“人均地区生产总值”，表明要完全实现经济结构的战略性调整颇为艰难。其中，“居民消费率”指标完成目标值的90%；“服务业增加值比重”指标较2009年下降0.6个百分点，出现逆向变动的现象。

综上所述，转变经济发展方式任务，广东高度重视，工作思路清晰，工作力度大，工作成效明显。特别是在提升科技创新能力、绿色发展及构建现代产业体系三个方面。但经济结构优化升级及居民消费提升的实际效果不够显著，表明经济发展方式战略性、根本性转变的任务非一朝一夕所能完成。

2. 促进区域协调发展、加快珠三角区域经济一体化进程

从表6看，2010年综合指数同比增长了25.8个百分点，说明珠三角地区在“五个一体化”方面推进程度逐步加强，珠三角“1小时经济圈”格局初步形成。

表 6　推进珠三角一体化进程综合进步指数

类　别	CI_{2008}	CI_{2009}	CI_{2010}	$CI_{2010}-CI_{2009}$
推进一体化进程综合指数	100	123.1	148.9	25.8

根据阶段性目标，推进珠三角一体化领域由三部分构成：一是基础设施，二是基本公共服务，三是经济圈产业优化布局。各项工作的指标完成情况见表 7。

表 7　推进珠三角一体化进程 2010 年目标评估分析指标

项　目	指标数	达标率(%)	基本完成率(%)	完成百分数均值(%)	预期准确率(%)	相对差异系数
基础设施	4	100	100	108	100	0.082
基本公共服务	3	0	33	88	33	0.086
经济圈产业优化布局	4	100	100	100	100	0
推进珠三角一体化(总体)	11	72.7	81.8	99.6	81.8	0.10

从总体目标完成情况看，推进珠三角一体化进程方面基本完成率为 81.8%，完成百分数均值为 99.6%，基本实现 2010 年的目标，相对差异系数为 0.1，该值略微偏大，说明一体化推进协调性和同步性偏弱，基础设施一体化带动效应明显，说明总体目标主要是由交通、信息网络等基础设施的目标超额完成来实现的。

从任务内涵看，“基础设施”和“经济圈产业优化布局”达标率均为 100%，完成情况非常好，但实质不同，“基础设施”是硬目标，而“经济圈产业优化布局”更多的是市场行为，属于软目标。

从各项指标进步情况看，基础设施进一步完善，轨道交通运营里程增长 42.2%，珠三角核心区高速公路的密度达 7.37 公里/百平方公里，已经初步实现一体化交通运输体系。珠三角地区公共医疗服务差距正在逐步缩小，2010 年同比下降 0.2 个点。珠三角三个经济圈的产业布局正在优化，深莞惠电子信息总产值占珠三角比重为 77.7%，广佛肇服务业增加值占珠三角比重为 48.5%，各圈内形成良好的竞合关系，三个经济圈区域发展规划趋于合理与完善。

从未完成目标的指标看，2010 年推进珠三角一体化方面目标未达标率为 27.3%，共有 3 项指标未达标，且集中在基本公共服务方面，指标有：“九市每万



人医院病床数的差异系数”、“社会保险无障碍转移差异系数”和“九市公共安全生产差异系数”，说明珠三角九市之间基本公共服务一体化水平仍存在着差异。

综上所述，推进珠三角一体化进程方面，广东也高度重视，工作思路逐步清晰，工作力度大，工作成效明显。成效主要体现在可见的、共赢的领域，特别是基础设施建设。而在“软障碍”和难以共赢的领域，例如公共服务、产业协作等，成效不太明显。分析表明，该任务的关键点在于“如何加快推进”，突破“软障碍”。

3. 统筹城乡发展，提高城镇化水平

从表 8 看，2010 年综合指数增长了 16.5 个百分点，较 2009 年有较大的提高。城镇化发展成效明显，城镇化水平稳步提高，农村基础设施和生活水平也在逐步提升。

表 8　统筹城乡发展综合进步指数

类　别	CI_{2008}	CI_{2009}	CI_{2010}	$CI_{2010} - CI_{2009}$
统筹城乡发展综合指数	100	107.4	123.9	16.5

统筹城乡发展有两部分组成：一是提升城镇化发展水平，二是加大农村基础设施建设，提升农村发展水平。各项指标的完成情况见表 9。

表 9　统筹城乡发展 2010 年目标评估分析指标

项　目	指标数	达标率(%)	基本完成率(%)	完成百分数均值(%)	预期准确率(%)	相对差异系数
城镇化发展水平	3	100	100	107	100	0.053
农村发展水平	2	100	100	106	100	0.051
统筹城乡发展(总体)	5	100	100	105.2	100	0.047

从总体目标完成情况看，统筹城乡发展方面，由于涉及指标量少，2010 年完成情况非常好，目标设置合理，城乡发展协调度较高。

从任务内涵看，两个项目的目标达标率均达到 100%，完成情况比较好。

从各项指标进步程度看，自 2008 年起，城镇化水平已经超过 80%，达到发达国家水平。城镇基础和配套设施和农村基础设施建设逐步完善，2010 年城镇生活污水处理率达到 73%，农村供水保证率和交通客运通达水平逐步提高，农

村居民恩格尔系数下降1.7个百分点，农民消费结构和水平也在改善。

综上所述，该任务与其他任务交叉关联较多，“独立”评估意义不大。从评估结果看，珠三角城镇化发展成效显著，2010年已实现2012年奋斗目标。但农村消费结构没有明显的改善，导致进步指数偏中等。分析也表明：珠三角统筹城乡发展的关键在于建设高层次的城镇化。

4. 推进文化强省建设，整体提升文化软实力

从表10看，2010年综合指数增长了11.9个百分点，突破了2009年指数的基本零增长，说明文化强省建设总体取得比较快的进展。

表10　建设文化强省综合进步指数

类　别	CI_{2008}	CI_{2009}	CI_{2010}	$CI_{2010} - CI_{2009}$
建设文化强省综合指数	100	100.3	112.2	11.9

建设文化强省任务目前由三部分构成：一是大力发展文化产业，二是加快发展文化事业，三是深化文化体制改革。各项目完成情况见表11。

表11　建设文化强省2010年目标评估分析指标

项　目	指标数	达标率（%）	基本完成率（%）	完成百分数均值（%）	预期准确率（%）	相对差异系数
文化产业	2	100	100	101	100	0.033
文化事业	3	100	100	101	100	0.009
文化体制改革	1	0	0	85	0	0
建设文化强省（总体）	6	83.3	83.3	98.2	83.3	0.066

从总体工作完成情况看，目标达标率为83.3%，完成百分数均值接近100%，完成情况良好；预期准确率为83.3%，目标设置合理性一般；相对差异系数为0.066，目标完成的同步性较好。

从任务内涵上看，文化产业和文化事业目标达标率达到100%，完成百分数均值为101%，说明这两项任务圆满完成；预期准确率均为100%，说明目标设置合理。文化体制改革，由于所属一项指标未达标，促使整体完成情况下挫。

从具体指标上看，2004～2010年，广东文化及相关产业增加值年均增长率为12.6%，高于同期全省GDP增长水平（见图3），文化产业已经成为广东支柱



产业。“十一五”期间，广东文化事业日益繁荣兴旺，珠三角地区人均文化文物事业费近年来维持在43.5元，广东农村居民人均娱乐文化服务消费上升。广东在文化的重要领域和重点环节取得突破，保持了全国领先的地位。

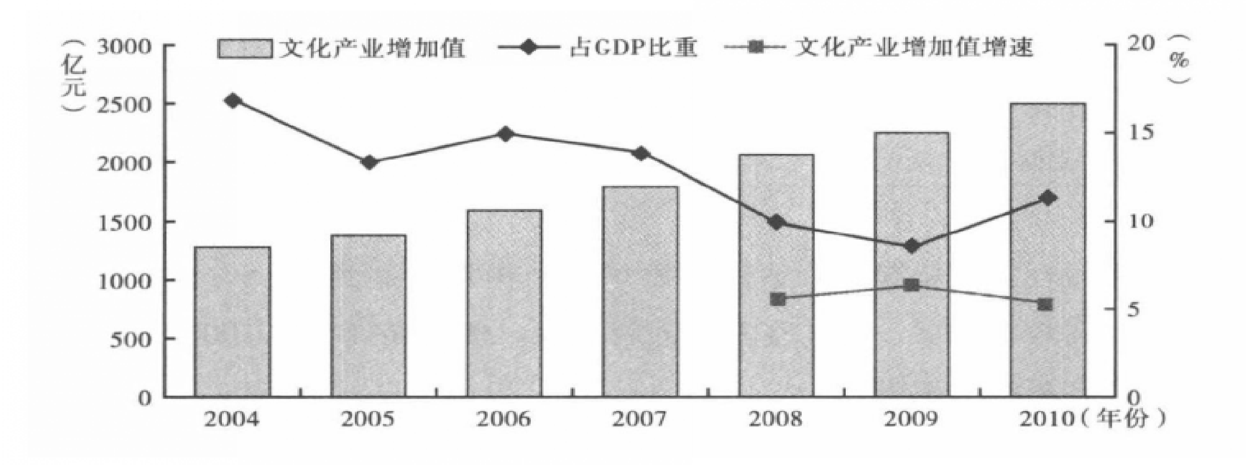


图3　广东省文化及相关产业2004~2010年发展情况

从未完成目标的指标上看，建设文化强省整体未达标率为16.7%，有一项指标“财政的文化事业经费支出占财政总支出的比重”未达标，相对于2008年，完成度仅为52%，说明在文化事业经费方面的投入需加大。

总的来说，建设文化强省，广东逐渐开始重视，工作思路已明确，但工作刚起步，工作成效不够明显。广东的文化建设虽有先发优势，但对该任务，过于看重经济效益，侧重发展文化产业。

5. 加大重要领域和关键环节改革，加快体制机制创新

从表12看，2010年综合指数又增长了20.3个百分点，说明与2009年相比，体制机制改革方面已取得明显成效。

表12　创新体制机制综合进步指数

类　别	CI_{2008}	CI_{2009}	CI_{2010}	$CI_{2010}-CI_{2009}$
创新体制机制综合指数	100	104.8	125.1	20.3

创新体制机制任务由三部分构成：一是推进行政管理体制改革，二是深化经济管理体制改革，三是加快社会管理体制改革。各项任务2010年目标完成情况见表13。



表 13　创新体制机制 2010 年目标评估分析指标

项　目	指标数	达标率（%）	基本完成率（%）	完成百分数均值（%）	预期准确率（%）	相对差异系数
行政管理体制改革	1	100	100	100	100	0
经济管理体制改革	3	33	67	96	100	0.06
社会管理体制改革	1	100	100	100	100	0
创新体制机制（总体）	5	60	80	97.5	100	0.048

从总体目标完成情况看，达标率为 60%，但均值达到 97.5%，说明在某些领域改革取得较大进展，但某些领域进展缓慢。预期准确率为 100%，说明改革目标实现仍在可控的范围内。

从任务内涵上看，行政管理体制改革和社会管理体制改革目标任务达标率达到 100%，圆满完成任务。但经济管理体制改革中有一项指标“民营经济增加值占 GDP 的比重”未完成，从而使得该任务总体目标完成情况较差。

从具体指标上看，行政管理支出占财政一般预算支出的比重不断缩小，2010 年下降到 10% 以下。财政体制改革取得明显突破，地方金融体系进一步完善，国有企业改革不断深化，国有及国有控股工业企业资产占工业企业总资产比重不断下降，2010 年下降到 23%。“十一五”期间，广东民营经济平均增速为 13.0%。社会管理体制改革率先破题，人口管理从“暂住”变为“居住”。

从未达标的指标上看，民营经济增加值占 GDP 的比重不足 40%，同比下降 2.1%，该指标与浙江、江苏等民营经济发达的省份相比依然偏低，说明广东民营经济需进一步扶持，加大改善民企经营环境的力度。

总的来说，该任务，广东较为积极，工作思路较清晰，这两年采取了不少措施，成效初步显现。突出体现在 2010 年的综合进步指数明显高于 2009 年，但当前改革和创新举措以“修补”、“渐进”和“局部试验”为主。

6. 改善和保障民生，推动社会事业发展

从表 14 看，2010 年综合进步指数，在 2009 年的高增长基础上，又上升 29.8 个百分点，说明民生投入不断加大，教育、医疗等社会事业明显完善和发展，社会保障体系进一步健全。



表 14　民生和社会事业综合进步指数

类　别	CI_{2008}	CI_{2009}	CI_{2010}	$CI_{2010}-CI_{2009}$
民生和社会事业综合指数	100	143.8	173.6	29.8

民生和社会事业任务主要由三部分组成：一是加大民生投入，二是推进社会事业发展，三是健全社会保障体系。各项目 2010 年目标完成情况见表 15。

表 15　民生和社会事业 2010 年目标评估分析指标

项　目	指标数	达标率（%）	基本完成率（%）	完成百分数均值（%）	预期准确率（%）	相对差异系数
民生投入	1	100	100	102	100	0
社会事业	2	50	100	99	100	0.025
社会保障体系	3	75	100	137	100	0.356
民生和社会事业（总体）	7	71.4	100	120.9	100	0.333

从总体目标完成情况看，基本完成率 100%，完成百分数均值为 120.9%，超额完成2010 年的目标；预期准确率为 100%，说明整体目标设置合理，但是从相对差异系数值（0.333）上看，要特别注意投入结构。

从各项任务内涵上看，民生投入、社会事业两项基本达标率达到 100%，预期目标设置合理，任务的协调性较好。社会保障体系项目有两个特点：一是完成百分数均值高（137%），二是相对差异系数大（0.356），说明社会保障投入大，但实际成效的均衡性略差。

从各项指标来看，民生投入和社会事业发展水平成效显著，2010 年珠三角地区民生投入占财政一般预算支出比重超过了 60%，与 2008 年相比提升 6.5 个百分点。覆盖城乡社会保障体系基本建立，就业规模持续扩大，城镇登记失业率控制在 3% 以内。医疗保险、养老保险城乡覆盖率逐步扩大。2010 年广东基本养老达到 2180 万人，实现养老保险关系省内外顺畅转移。

从未达标的指标看，该任务 2010 年未达标率为 28.6%，指标有“农村养老保险参保率”和“教育经费占财政一般预算支出比重”。说明民生投入在农村养老和教育上的资金还存在不足之处。

总的来说，该任务，广东非常重视，工作思路逐步清晰，工作力度大，特别

是财政投入很大，个别工作成效明显。但该任务历史欠账太多，投入结构欠优化，不可能短期内全面取得显著工作成效。

7. 提升经济国际化水平，构建对外开放合作新格局

从表16看，2010年综合指数摆脱2009年的低谷，上升了18.8个百分点，开放合作新格局形势明显好转，对外经贸发展逐渐走出低谷。

表16 开放合作新格局综合进步指数

类　别	CI_{2008}	CI_{2009}	CI_{2010}	$CI_{2010}-CI_{2009}$
开放合作新格局综合指数	100	98.6	117.4	18.8

开放合作新格局任务由三部分组成：一是深化粤港澳合作，二是加快外经贸发展，三是开放合作。各项目标完成情况见表17。

表17 开放合作新格局2010年目标评估分析指标

项　目	指标数	达标率（%）	基本完成率（%）	完成百分数均值（%）	预期准确率（%）	相对差异系数
粤港澳合作	3	100	100	101	100	0.009
外经贸发展	7	71.4	100	99.6	100	0.007
开放合作	3	100	100	105	100	0.079
开放合作新格局（总体）	13	84.6	100	100.8	100	0.042

从总体完成的情况看，达标率为84.6%，完成百分数均值为100.8%，说明2010年目标完成情况较好；预期准确率为100%，说明目标设置合理；差异系数为0.042，说明各项目标完成的协调度较好。

从任务内涵上看，粤港澳合作和开放合作达标率为100%，完成百分数均值大于100%，预期准确率均为100%，说明2010年在对外合作领域，特别是港澳地区，目标完成情况比较好，目标设置合理。在外经贸发展领域，达标率为71.4%，有两项指标未完全达标，说明在外贸依存度和服务业吸收外资占比两个指标上还需努力。

从具体指标上看，2010年粤港澳进出口贸易总额达到1604亿美元，香港仍然是广东进出口贸易的主要市场。2010年，珠三角地区的外贸依存度与2008年相比下降24.8个百分点，出口的产品、主体和市场结构进一步优化，服务业利



用外资水平上升，对外投资力度加大，出口结构逐步优化，对外合作进展有一定提升。产品内销比重达到68.5%，占比逐渐扩大，出口转内销的成效初显。

从未达标的指标看，该任务未达标率为15.4%，但是两项指标完成百分数均值接近100%，说明离完成实现还需一段时间。从进步慢的指标上看，近年来出口市场集中度2.8，出口市场集中度2.1，进出口市场均过于集中，高于江浙地区；出口主要集中在香港、美国、欧盟，进口主要集中在东盟、日本、中国台湾。高新技术产品出口占出口总额的比重维持在39%左右，机电产品出口占出口总额的比重在70%上下，说明产品出口结构没有明显的改善，高新技术产品出口仍然占比低。

总的来说，该任务，广东也很重视，工作思路明确，工作力度大，但目前工作成效不是很明显。粤港澳合作方面，目前成效初现，预期今后会有更大成效。外经贸方面，受全球金融和经济危机影响，广东着力保增长，调结构虽有进展，依然任重而道远。开放合作方面有所进步。

B.18

珠三角劳工模式面临的挑战与应对

陈　建*

摘　要： 以家庭所在地与工作所在地相分离为特征的大规模省际迁移的劳动力就业模式，是过去20多年中国低成本高增长经济发展模式的基础。本文分析了这一劳动力就业模式的形成条件，以及年轻人口数量变化的趋势，指出这一现象作为中国改革开放特殊历史阶段的产物，将在2020年前后终结，大规模的农民工家庭定居城市将成为不可阻挡的潮流。针对如何有序引导，本文提出了珠三角需要及早谋划的问题及其思路，并对积分入户制度提出改革建议。

关键词： 劳工模式　积分入户　城市化

春运，每年一度的春节前后中国内地劳动力在中西部与珠三角等东部沿海城市之间的大迁移，伴随着中国经济高速增长的奇迹，已经持续20多年。这种以家庭所在地与工作所在地相分离为特征的大规模省际迁移的劳动力就业模式，姑且称为候鸟劳工模式，作为中国改革开放特殊历史阶段的产物，何时终结？其终结将为珠三角带来怎样的挑战？珠三角又应如何应对？

一　候鸟劳工时代将于2020年前后终结

农民工大规模往返于中西部与沿海发达城市之间的现象，形成于20世纪80年代末，延续至今天。无论从形成的基础条件看，还是从持续发展的角度看，这一中国特色的劳动力就业模式即将终结。其迹象，就是自2004年开始，珠三角

* 陈建，广东省社会科学院企业管理与决策科学研究所副所长，研究员。



乃至东部沿海地区出现的民工荒。

候鸟劳工模式存在的基础，可归纳为四个方面：一是区域之间工业化水平的巨大差距，其所形成的劳动力输出地农民与劳动力输入地工人的收入差异是中国农民劳动力省际迁移的动力；二是农村大量的富余劳动力的竞争，能够为这一劳工模式提供足够的20~35岁年龄段的低收入水平的劳动力；三是城市的进入门槛与农民工的低收入相比过高，使农民工的家庭难以在城市生存；四是老一代农民工乡村生活方式不容易改变，使他们能够安于这种候鸟式的生存方式。

但是，这一基础已经发生了根本的变化。

第一，区域发展不平衡的改变。随着西部大开发战略的实施，西部城市近年来经济增长超过全国平均水平。2000~2009年，西部地区生产总值年均增长12%，高于同期全国平均水平。当前，中央把深入实施西部大开发战略作为具有全局意义的重大方针和作为“十二五”时期经济社会发展的重大任务。

第二，融入城市门槛的改变。由于1958年以来的城乡隔离政策，农民工进入城市的门槛很高，特别是在子女教育和住房上。但近年来，城市公共服务覆盖农民工的呼声很高，并且许多已经落实到政策上。以幸福为目标而非仅仅以经济增长为目标的发展，促进了城市各阶层的权利保障，推动了农民工收入的提高，使农民工融入城市的门槛相对降低。

第三，生活方式的改变。中国经济的巨大变化发生在一代人之中，文化的惯性使生活模式与价值观念未能与经济发展同步，是候鸟劳工模式的文化根源。老一代农民工城里挣钱、回乡盖房，为下一代而打工，落户城市的意愿不强。但是，随着岁月流逝，代际更替已经明显发生，农民工整体的价值观念正在改变。新一代农民工追求自我价值实现，向往新的生活方式，具有强烈的融入城市欲望。

第四，劳动力供求格局的变化。候鸟劳动模式形成的根本原因，是农村劳动力的富余。在中国以贫穷落后的农业国为起点的工业化与城市化进程中，大量的农村富余劳动力向城市的第二、三产业转移。劳动力无限供给造成过度的就业竞争，将劳动收入压低至劳动力再生产的低成本模式：工作在高收入地区，家庭在低收入地区。但是，中国人口红利即将终结（这一观点已成为中国社会共识），劳动力的短缺将使劳动收入提高，为农民工家庭进入城市提供了条件。

从持续发展的角度看，候鸟劳工模式导致了劳动力供给的不可持续性。由于

劳动力需求在东部沿海城市，劳动力供给在中西部农村，在城乡二元结构以及巨大的区域发展差异背景下，处于中西部农村的教育水平与东部地区产业升级需求不相适应。当前中国劳动力市场的结构性短缺，就是这一模式的必然后果。这一模式对中国经济增长的负面效应越来越强烈，到了不改变不足以持续发展的地步。

因此，我们可以做出判断：候鸟劳工模式必须终结，也到了必然终结的时候。

中国候鸟劳工模式将在什么时候终结？答案是2020年前后。

根据中国社科院蔡昉等专家的估计，20～35岁年龄段的农民工占农民工总数80%以上。我们以出生人口（出生人口的统计较为准确）为依据，推算各个年份20～35岁人口，因为20～35岁年龄段死亡率极低，可以在数学上证明这一推算的结果能够与实际较好吻合。根据测算，1997年我国20～35岁人口数量达到最高值，以1997年为100，各年份变化趋势见图1。

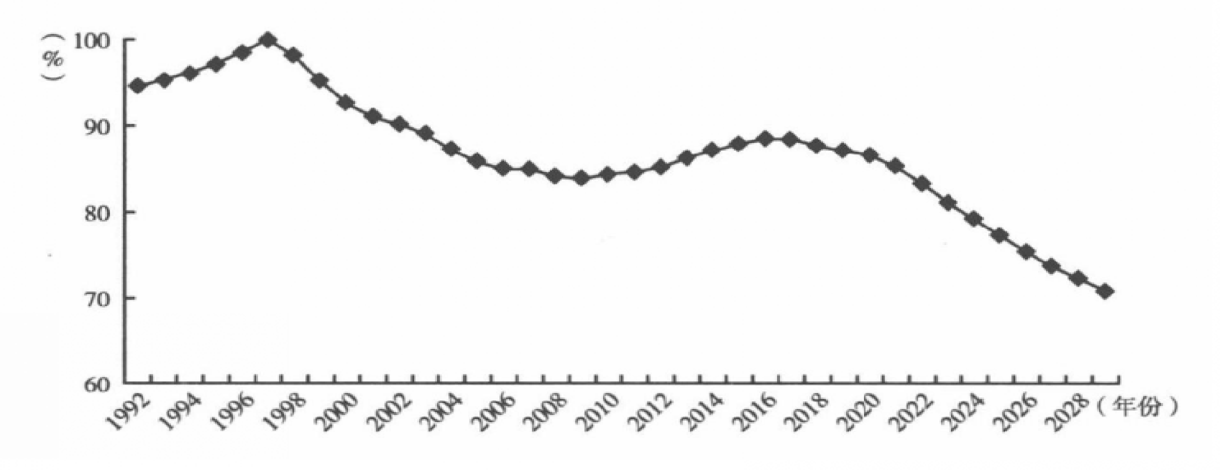


图1　中国20～35岁人口数量变化趋势

注：根据中国统计年鉴数据计算，纵坐标为百分比。

图1给出了2004年民工荒的一个主要原因：经过连续7年的衰减，2004年20～35岁人口减少了13%。我们可以从图1中推测下一个转折点。自1998年开始，20～35岁年龄段人口急剧减少，而在2005年后，减少趋势变得平缓，2010年后缓慢回升，而到2018年后开始衰减，2019年减少到2004年第一次民工荒出现时的数量，2021年后转入急剧衰减趋势。图1勾勒出的一幅场景是，在2020年后，中国将面临20～35岁劳工短缺，在区域发展差别减少、融入城市门槛降



低、生活方式改变等因素的支持下，劳动力供给的减少，将成为推动中国候鸟劳工模式终结的主要力量。

二　中国经济的低成本增长模式也将随之改变

候鸟劳工模式是中国过去20多年经济增长模式的一个重要组成部分和支撑。中国经济的特征是低成本高增长，体现在宏观上消费比重小，投资比重高。消费包括政府支出的消费与私人支出的消费。抑制消费，使更多的资源用于生产，降低经济发展的成本，保障了经济的高速增长。候鸟劳工模式，是这一低成本高增长模式的基础。

第一，降低企业成本。劳动力需求在东部沿海城市，劳动力供给在中西部农村，工作在经济发达地区，家庭在低收入地区，农民工以居住集体宿舍为主，生活成本与劳动力再生产的成本低，为低工资提供了基础条件。

第二，降低公共服务支出。东部沿海城市不需要承担农民工家庭的公共服务与城市建设，使当地财政能够有更多的资源用于基础设施建设。

第三，提高了生产效率。远离家庭的年轻劳动力居住在集体宿舍，降低了企业管理成本，提高了企业的生产效率。这一模式也为企业实行半军事化管理提供了基础，这是富士康一类代工企业能够在几年之间快速成长为全球最大和最有竞争力的代工企业的主要因素。

消费水平的底线是保障劳动力的再生产，而候鸟劳工模式以最低成本的劳动力再生产模式，支撑了低消费高投资的高速经济增长模式。候鸟劳工模式的终结，或者说，随着农民工的家庭进入城市，将改变中国过去20多年经济低成本增长所依赖的基础因素。珠三角面临的直接挑战有以下几个方面。

第一，劳动工资大幅上升。随着农民工的家庭进入城市，劳动力再生产模式发生了根本的变化。例如农民工的家庭消费、教育成本上升，这些支出来源于工资。

第二，财政负担大幅提高。城市非劳动人口增加，公共服务不仅需要承担劳动者本身，还需要承担劳动者家庭。珠三角公共服务覆盖对象的规模扩大，用于消费的财政支出大幅增加。

第三，低收入家庭住房需要解决。低收入农民工家庭进入城市，必然导致住



房保障需求大幅上升。

第四，就业状况对社会稳定影响巨大。过去20多年地方政府经济政策的主要目标是经济增长，经济低潮时期农民工可以回到农村，例如2008年金融危机时期珠三角农民工的返乡。但当农民家庭融入城市后，就业成为保障社会稳定的大问题。

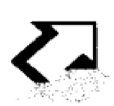
农民工进城只是实现了经济增长，只有农民工家庭进城才能实现社会发展。借改革开放先行一步之优势，珠三角经济率先发展，成为农民工最集中的地方。珠三角是民工潮发轫之地（1988年珠三角首次出现民工潮），也是民工荒最早出现的地区（2004年珠三角首次出现民工荒），因此，也将首先面临原有劳工模式终结带来的挑战。可以预见，为应对劳动工资大幅上升与财政负担大幅提高，政府与企业将有一个适应性的转变过程。由于政府与企业对经济环境的改变都很敏感，收入与支出的压力，很快就能反映到决策部门，从而使政府或企业的行为作出适应。令我们担心的问题是，面对即将到来的低收入农民工阶层融入城市的浪潮，我们缺乏这样的反馈链条和适应机制，我们应对政策的效果要多年以后才能显现，其影响之广泛遍及政治经济社会，其影响之深远长达几十年。

三　珠三角需要及早谋划的主要问题

我们要解决的核心问题是应对大规模的低收入农民工家庭在珠三角城市定居。这是大势所趋，其原因主要有四个方面：一是经济增长对劳动力的需求；二是适应产业升级的劳动力再生产；三是废除城乡隔离政策的政治诉求；四是新一代农民工融入城市的欲望。在年轻劳动力短缺的推动下，农民工的劳动所得（体现为工资和社会福利）终将提高到能够维持其家庭所在工作城市的生活成本，大规模的农民工家庭定居城市将成为不可阻挡的潮流。如何有序引导，需要我们在制度安排上做出应对。

1. 预防与消解城市老居民与低收入新移民阶层的利益冲突

贫富差距较大的两个社会阶层在城市中共处，在经济、文化、政治、社会方面会出现融合问题。在当前的城乡隔离下，两个阶层之间是利益互补的。城市为农民工提供了发展空间，农民工促进了城市的经济发展，他们居住在工厂的集体宿舍，他们的家庭远离城市。但是，当大规模的农民工家庭迁入城市，两个阶层



的关系将发生根本的变化：由于城市与农村生活环境的巨大差异，迁徙提高了城市新移民的生活水平，但降低了城市老居民的福利，因此两个阶层之间存在着利益冲突；而贫富悬殊的人群混居在一起，亦将因生活习惯的不同而形成文化冲突，因不平等的强烈对比而产生心理不平衡，因利益诉求的对立而导致政治冲突，社会矛盾将加剧。特别是，由于新旧两代农民工价值观念的差异，老一代农民工所习惯的利益上偏向于城市居民的社会福利政策，难以为新生代农民工所接受，很有可能激化两个阶层之间的利益冲突。因此，建设多层次的利益表达渠道和利益协调平台，调整当前在利益上偏向于城市居民的社会福利政策，加强城市化观念的引导，显得非常重要。

2. 解决低收入阶层的居住问题

城市老居民与新移民之间最显著的区别是前者已经解决了居住问题，而后者要寻求居住地。依赖于市场解决低收入新移民的住房问题，实质上是由聘用企业承担农民工家庭进入城市的成本；通过二次分配（例如社会保障）解决住房问题，实质上是由所有的企业共同承担农民工家庭进入城市的成本。前一种模式是当前的模式，当候鸟劳工模式不能持续时，将陷入两难境地：如果实行严格的城市管理制度，则无力支付高薪的企业不能招聘到所需要的劳动力，经济发展难以持续；否则，将在城市中形成低成本生活区，也即贫民区。因此，要避免形成贫民区，必须通过二次分配解决低收入移民家庭的居住问题，但这样政府需要提供大量的公租房。城市低收入新移民阶层的居住水平，关系到经济增长的成本。居住水平越高，经济增长的成本越高，至少从短期看，城市的竞争力越弱，从而制约了城市的发展空间。因此，低收入群体的居住水平，是一个短期利益与长期利益、局部利益与整体利益的平衡问题，需要选择合适的平衡点。

3. 实行渐进的可控制的城市化进程

近年来，自由迁徙的社会呼声很高，被视为公民的基本权利。但是，鉴于中国区域之间、城乡之间经济发展水平的巨大差距，就未来的一段时期看，完全意义上的迁徙自由是不可能的。除非城乡差距足够小，否则城市体系将因为大量贫民的涌入而崩溃。实际上，防止福利移民（为获得福利而涌入城市）是发达国家城市化进程中曾经采取过的政策，如美国的自由迁徙在20世纪80年代后才得以确立。因此，未来珠三角城市需要以恰当的方式控制人口迁入规模。当前实行的积分制已不合适。积分制借鉴国际移民的控制模式，其特点一是以本地居民利

益为核心，二是主要以人才素质为门槛。而珠三角城市接纳新移民的制度安排需要考虑：保障社会福利的公平性以避免可能的阶层冲突，保障经济增长所需要的大规模的人力资源需求。因此，我们迫切需要新的制度安排。

4. 构建多层次城市体系降低农民进城门槛

发展多层次城市是降低城市进入门槛的一个可取的方案。在候鸟劳工模式下，工人集体宿舍与家庭城乡分割，减弱了产业对城市的影响。当城市不仅需要劳动者，而且要容纳劳动者的家庭时，产业将对城市的形态布局、生活水平、人口结构、社会结构等产生更为深远的影响。如何加大公共资源向中小城市配置的力度，形成多层次的城市体系，以降低城市进入门槛，为农民进城提供多层次的选择空间，是珠三角产业布局调整需要考虑的问题。

四　对积分入户制度的改革建议

当前阶段有序推动农民工融入城市，最重要的政策目标：一是满足经济增长对人力资源的需求；二是消除对农民工的歧视；三是逐步实现人口的自由迁徙；四是保障城市公共服务承担能力；五是防止福利移民。从这五个目标看，当前珠三角普遍实行的是农民工积分入户制度，虽然在保障城市公共服务能力与防止福利移民方面是成功的，但也存在如下一系列问题。

第一，未能实现公平。入户的门槛设置，显示出对农民工的歧视；对于在城市工作的占农民工大多数的非户籍人口，没有能够得到与户籍人口平等的待遇。

第二，不能保障人力资源供给。随着农民工对福利的要求提高，缺乏社会保障的工作环境难以吸引足够的劳动力，以满足经济发展的需要。

第三，不利于人口流动。居住地工作年限要求以及户籍人口永久性福利，遏制了农民工的合理流动。城乡之间的双向流动、不同城市之间的流动，是个人合理定位、城市人口合理布局的基本机制，积分入户制度导致政策性扭曲。

第四，制度基础不牢固。当前沿袭的户籍制度，其核心是限制人口流动，改革势在必行，因此建立在其上的积分入户制度不能持续。

由于户籍与福利挂钩，入户问题实质是福利问题。20 世纪 90 年代中后期以来，全球福利制度改革的方向：一是减轻政府的财政负担；二是遏制民众对福利的依赖；三是防止福利欺诈。1996 年美国克林顿政府签署《个人责任与工作机



会协调法》，践行“不能让一个能工作的人永远依靠福利，有工作的人不能生活在贫困中”的福利政策理念。1998 年英国布莱尔政府出版绿皮书《英国的新蓝图：一种新的福利契约》，推动福利制度改革，改革的重要内容是调整福利与工作的关系，使工作成为大多数人进入福利系统的唯一通道。借鉴国际福利改革的经验，我们认为，可以在广东流动人口服务与管理实施居住证制度的基础上，建立与工作挂钩的“福利公平计划”，使加入该计划的农民工，获得与户籍居民同等的福利待遇，以解决农民工融入城市问题。

“福利公平计划”，即加入该计划的农民工，由聘用企业负责支付该计划的费用，政府给予企业补贴，农民工及其配偶和子女，在工作期间及失业救济期内，享受与户籍居民同等的福利待遇。“福利公平计划”的设计理念：一是无责任即无权利，福利与工作挂钩；二是市场化，以市场机制实现城市人口平衡；三是权利平等，农民工拥有与户籍居民同等水平的福利。思路是，第一，以企业为控制城市人口流入的主体，有工作岗位，才需要进城人口，这样做能够真实与及时反映市场对人力资源的需求，保障经济发展；第二，福利与工作挂钩，不设置无限期救济项目，使经济增长（财政能力）与福利支出相适应，并促进劳动力流动；第三，招工企业与政府（实质是所有企业）共同分担福利支出，由招工企业承担一定比例的福利支出可制约企业滥招员工以及遏制欺诈行为，分担比例以不损害企业整体竞争力为原则；第四，可依托现有政府保障体系或商业保险体系实施，但需保障加入计划的农民工享有与户籍居民相同的福利待遇水平；第五，市场化推进，由企业与员工协商决定是否参与“福利公平计划”，以立足当前现实渐进发展，适应市场对劳动力的实际需求。通过“福利公平计划”的实施，以增量改革逐步实现所有农民工的权利平等。当前社会保障水平不高，正是增量改革的好机遇。

“福利公平计划”的要点如下。

（1）人口控制。由企业决定聘用人员，并与聘用员工协商是否参与计划，由聘用企业支付聘用人员及其配偶和子女参与计划的费用，政府财政给予适当比例的补贴。

（2）医疗保障。医疗保障可纳入城镇居民医疗保障体系，也可由商业保险体系运作，但必须保障每一个参与计划的人员与户籍居民享有同等权利。

（3）住房保障。住房由两个途径解决，一是企业或个人通过市场解决；二



是由企业租用政府提供的公租房，再提供员工使用。由企业向政府租用而非个人向政府租用，有利于公租房的租用和退出管理。

（4）子女入学。在学位不足的现状下，可采用积分排队方式，公平竞争学位。同时，应加快普通公立学校的发展，加快教育资源均等化进程。劳动力家庭的生活成本及其子女的教育，是经济发展必须承担的成本，理应由劳动力工作所在地承担。

（5）养老保障。养老保障由各城市按照参与计划者本城市工作时间及工资水平支付，也即由购买养老保险的费用决定，可由政府社会保障体系解决或商业保险体系解决，但须保障与户籍居民同等水平。

（6）贫困救助。给予一定的失业救济期，在工作期间与失业救济期间，享受与户籍居民同等福利。

五　结语

根据本文的判断，2020 年前后新一轮年轻劳动力短缺的压力，将彻底终结持续了 20 多年的候鸟劳工时代，开启农民工家庭融入城市的进程，我们面临一个延缓了 30 年的挑战。尽管没有强制性政策，但由于城市社会福利政策对非户籍人口的歧视，子女教育与住房阻挡了绝大部分低收入务工阶层进入珠三角城市。他们成为候鸟式的务工者，在农村与城市之间奔波，其家庭割裂在农村与城市两地。经济发展提升了城市价值，融入城市的门槛提高。区域发展不平衡加大了中西部农村与珠三角城市福利水平的差距，形成庞大的潜在的涌入城市的人群。低收入阶层融入城市，是一个全球性的问题。但中国的特殊性在于，我们面对的是急剧的时代变迁，而非渐进的过程，这是没有国际先例的。如何应对，其政策影响深远，稍有不慎，将可能酿成社会危机。发达国家的城市化都经历了贫民区的形成与消亡过程，我们能否避开这一条传统道路，发挥体制的优越性，加强政府的战略引导，找到一条科学发展的道路？珠三角担负历史重任。

B.19

2011年闽台经济形势分析与建议

伍长南*

摘　要：2011年福建省以科学发展为主题，以加快转变、跨越发展为主线，努力把海峡西岸经济区建设成为经济持续发展、文化更加繁荣、综合竞争力不断增强、人民群众安居乐业的和谐区域，全省经济运行保持良好的发展态势。2011年台湾经济受国际经济的影响，岛内外需趋冷、内需回落，影响经济发展的因素增多。本文分析闽台两地农业、制造业、服务业、投资增长、消费增长、对外经贸发展态势，提出了两地经济发展面临物价上涨、货币信贷政策趋紧、贸易摩擦加剧等问题，提出了推动两地经贸合作的若干建议。

关键词：海峡西岸经济区　经济发展　经贸合作

一　2011年闽台经济发展情况

（一）福建省

2011年，福建实现地区生产总值17410.21亿元，同比增长12.2%。分产业看，第一产业增加值1610.61亿元，同比增长4.2%；第二产业增加值9167.54亿元，同比增长16.4%；第三产业增加值6632.06亿元，同比增长8.6%（见表1）。其中，第一季度生产总值2930.73亿元，按可比价格计算，同比增长14.5%；第三季度同比增长11.6%，较第二季度11.9%回落0.3个百分点，增幅低于2006年以来季度同比平均水平（13.2%）1.6个百分点。

* 伍长南，福建省社会科学院经济研究所所长、研究员。

表 1　2011 年福建省及各地市主要经济指标

单位：亿元

区域	生产总值	增长(%)	#第一产业	增长(%)	#第二产业	增长(%)	#第三产业	增长(%)
全省	17410.21	12.2	1610.61	4.2	9167.54	16.4	6632.06	8.6
福州	3734.78	13.0	325.09	4.0	1737.50	16.0	1672.19	11.7
#平潭	111.52	17.1	30.09	3.8	31.78	61.6	49.66	6.9
厦门	2535.80	15.1	24.68	-4.0	1304.10	17.4	1207.02	13.1
莆田	1055.03	14.7	98.78	1.3	628.43	19.9	327.82	10.0
三明	1231.17	14.1	195.63	5.0	637.07	20.5	398.47	9.5
泉州	4270.89	13.5	151.86	2.5	2668.02	17.3	1451.01	8.2
漳州	1768.20	14.7	294.57	4.6	858.46	20.5	615.17	12.4
南平	897.20	12.4	213.74	6.0	383.32	18.5	300.13	9.1
龙岩	1259.87	13.2	152.59	3.8	731.18	19.1	376.11	7.4
宁德	933.71	15.2	167.84	5.3	439.54	24.3	326.32	9.7

资料来源：根据福建省及各地市统计局资料整理。

（二）台湾

2011 年，台湾行政主管部门对近年来经济增长率予以修正：2009、2010 年经济增长率分别为 -1.81%（原统计为 -1.93%）、10.72%（10.88%）（见表 2）。2011 年第一、二季度经济增长率分别修正为 6.62%、4.52%，第三季度增长率为 3.42%，第四季度经济增长率为 3.69%。经季度调整后，2011 年全年经济增长率为 4.03%，2012 年预计经济增长率为 3.91%。

表 2　台湾主要经济发展指标

年份	GDP 增长率	贡献度(%)			各业增长率(%)			
		农业	工业	服务业	农业	工业	制造业	服务业
2003	3.67	-0.03	2.15	1.79	-1.65	7.67	10.09	2.57
2004	6.19	-0.10	2.77	3.57	-5.39	9.54	10.33	5.17
2005	4.70	-0.07	2.08	2.65	-4.24	6.93	7.90	3.87
2006	5.44	0.21	2.40	2.86	13.84	7.84	9.04	4.22
2007	5.98	-0.04	2.83	2.97	-2.42	9.02	9.82	4.43
2008	0.73	—	0.08	0.70	0.10	0.24	0.99	1.06
2009	-1.81(-1.93)	-0.04	-1.38	-0.44	-3.00	-4.30	-4.40	-0.66
2010	10.72(10.88)	-0.01	7.53	3.71	-0.77	24.07	26.71	5.52
2011 年前三季度	3.42	0.02	1.12	1.61	1.39	3.11	3.67	2.58

资料来源：根据台湾行政院主计处“国民所得统计”资料加以整理。本表不含统计差异，故农、工、服务业贡献加总不等于经济增长率。



二 闽台三大产业发展态势

（一）农业

福建省：2011 年全省第一产业实现增加值 1620 亿元，同比增长 3.2%。农林牧渔业实现总产值 2732.65 亿元，同比增长 4.2%，农、林、牧、渔业分别增长 4.8%、6.8%、2.6% 和 3.7%。全年粮食总产量 672.8 万吨，同比增长 10.91 万吨，增长 1.6%；水果产量 687.81 万吨，同比增长 7%；茶叶产量 29.6 万吨，同比增长 8.6%；食用菌产量 81.98 万吨，同比增长 7.5%；水产品产量 603.9 万吨，同比增长 2.8%。全省市级以上农业产业化龙头企业 1198 家，企业经营水平不断提升，经济效益明显提高，带动能力不断增强。

台湾：农业资源丰富，现有耕地面积约 1290 万亩，农户 78 万户，农业人口 400 多万，占台湾总人口的 19%，农业劳动力 74 万个。20 世纪 80 年代台湾提出“三生”农业（生产、生活、生态），引领农业朝多元化方向发展。2009 年 5 月台湾行政院通过“精致农业健康卓越方案”，重点推动健康农业（深化安全验证，打造健康农业岛）、卓越农业（领先科技研发，打造卓越农科岛）、乐活农业（重塑农村风情，打造乐活休闲岛）三大策略，引导农业发展成为全民共享的健康农业、科技领先的卓越农业、安适时尚的乐活农业。总体看，台湾农业现代化水平较高，主要呈现 6 个方面特点：注重对农业保护、注重农会组织建设、注重农产品安全、注重农产品运销、注重农产品深加工、注重发展休闲农业。

（二）制造业

福建：2011 年全省第二产业实现增加值 9225 亿元，同比增长 16.6%，其中，工业增加值 7815 亿元，同比增长 17%。工业结构优化提升，电子、机械、石化三大主导产业实现增加值 2715.2 亿元，同比增长 17.3%，占工业增加值的 36%。民营工业加快发展，实现增加值 4740.6 亿元，同比增长 18.8%。重点产业集群有序推进，厦门光电、泉州纺服 2 个产业集群产值率先实现超千亿元，工业园区集聚作用进一步增强。区域工业协调发展，2011 年全省各地市工业增加值增速均在 16% 以上，其中，宁德增速达 24.9%，居全省首位，福州、厦门、

泉州分别增长16.1%、19.1%、17.1%，对全省工业发展起推动作用。

台湾：2011年第一季度因消费性电子产品市场需求增加，制造业发展指数创历史新高，较2010年同期增长13.82%；工业生产指数达138.9，其中，制造业增长14.37%。第二季度基本金属、机械设备业增产，带动生产持续扩张，制造业增长3.52%。第三季度工业生产指数达125.65点，较2010年同期增加1.62%，其中，制造业增长1.99%，电力及燃气供应业增加0.37%。第四季度工业生产指数为125.45，累计全年工业生产增长率为4.62%。在四大工业行业中，化学工业同比下降10.93%，信息电子业、金属机械业、民生工业分别同比下降8.98%、8.28%、3.83%，累计全年制造业生产增长4.7%。

（三）服务业

福建：2011年全省第三产业实现增加值6655亿元，同比增长8.8%。社会消费品零售总额6168.8亿元，同比增长18.2%，扣除价格因素实际增长12.8%。其中：城镇实现5659.12亿元、增长18.6%，乡村实现509.65亿元、增长13.7%，城镇增长幅度高于乡村4.9个百分点，对社会消费品零售总额增长贡献率达93.4%。大型流通企业销售增长快，2011年前三季度全省百家限额以上超市、百货及汽车、家电专业店等零售企业实现销售额283.7亿元，较上年同期增长16.7%。主要消费类别中，服装、家电和音像器材、日用品分别增长25.4%、25.5%和29.4%，通信器材、石油及制品、金银珠宝和文化办公用品分别增长32.3%、34.6%、43.7%和56.5%。

台湾：台湾加快服务业经济转型，服务业在台湾经济中比重已达70%，其中，金融业占GDP比重超过10%。但自2001年以来，台湾服务业增长趋缓、竞争力下降，主要原因：一是受发展空间和需求市场限制。因岛内市场狭小，企业间竞争激烈，导致服务业利润率下降。如台湾金融机构除“央行”外，现有本土银行53家，外商银行35家，信用合作社32家，农会信用部254家，渔会信用部25家，总计金融机构399家，市场竞争加剧。二是岛内生产性服务业发展滞后。台湾电子信息等产业加快转移，技术密集型主导产品在岛内生产下降，导致原本依附制造业的生产性服务业客户群流失。2011年全年台湾批发、零售、餐饮业营业额142682亿元（新台币），较上年增长4.39%。



三　闽台三大需求发展态势

（一）投资增长态势

福建省：2011年全省全社会固定资产投资突破万亿元大关，达到10119亿元，同比增长27.1%。其中，城镇投资9374.83亿元，同比增长26.7%；农村投资744.64亿元，同比增长32.1%。在城镇投资中，第一、二、三产业投资分别增长43%、35.7%、21.7%，其中，工业投资增长35.6%，民间投资增长38.2%，对城镇投资增长贡献率达71.2%，比上年提高7.5个百分点。在全省固定资产投资中，对接央企、民企、外企项目达1779项，央企项目完成投资702亿元，民企项目完成投资694亿元，外企项目完成投资291亿元。

台湾：2011年投资总额28953亿元新台币，同比下降2.19%（见表3），其中，民间投资额21934亿元新台币，受出口需求、企业产能利用率下降影响，预计全年民间投资下降1.72%，全年新增民间重大投资项目2008项，投资额11191亿元新台币，其中，电子信息业投资额4878亿元新台币。政府公共建设投资为4867亿元新台币，下降0.14%；公营事业固定投资下降10.73%。

表3　台湾近年来固定资产投资情况

单位：亿元新台币，%

年份	投资总额	增长	#政府投资	增长	#公营事业投资	增长	#民间投资	增长
2006	27307	3.61	3849	-5.19	1942	-6.84	21516	6.46
2007	28414	4.05	3961	2.91	2025	4.29	22427	4.24
2008	26659	-6.17	4460	12.59	2098	3.60	20101	-10.37
2009	23536	-11.72	4918	10.26	2225	6.04	16393	-18.45
2010	29602	25.77	4873	-0.91	2411	8.39	22318	36.14
2011	28953	-2.19	4867	-0.14	2153	-10.73	21934	-1.72

资料来源：台湾行政院主计处国民所得统计。

（二）对外经贸态势

福建：2011年福建省进出口总额1435.63亿美元，同比增长32%，增幅分

别比第一季度、上半年和前三季度分别提高5.3个、5.8个和2.6个百分点。其中，出口总额928.43亿美元，同比增长29.9%；进口总额507.21亿美元，同比增长36.0%；全年贸易顺差421.22亿美元，同比增长79.16亿美元。2011年新签外商直接投资项目1039个，同比减少8.8%；按验资口径统计，合同外资92.19亿美元，同比增长25%；实际利用外资62.01亿美元，同比增长6.9%。

台湾：对外贸易方面，尽管国际贸易发展变数增多，但全球经济仍维持温和增长，带动台湾进出口增长。2011年实现出口总额3083亿美元（见表4），进口总额2816.1亿美元，分别较上年增长12.3%、12.1%；外贸顺差266.9亿美元，较上年增长14.3%。其中，2011年12月出口总额239.5亿美元，较上年同期增长0.6%；进口总额216.3亿美元，较上年同期下降2.7%。2011年外销订单额4361.3亿美元，较上年同期增加294.1亿美元，同比增长7.23%。各季金额依序为1023.2亿美元、1123.9亿美元、1112.6亿美元、1101.6亿美元，分别增长11.01%、10.28%、6.28%、2.04%。

表4　台湾近年来对外贸易发展情况

单位：亿美元，%

年份	贸易收支			年增率		外销订单	
	出口额	进口额	差额	出口额	进口额	金额	年增率
2006	2240.2	2027.0	213.2	12.9	11.0	2993.1	16.7
2007	2466.8	2192.5	274.3	10.1	8.2	3458.1	15.5
2008	2556.3	2404.5	151.8	3.6	9.7	3517.2	1.7
2009	2036.7	1743.7	293.0	-20.3	-27.5	3224.4	-8.3
2010	2746.0	2512.4	233.6	34.8	44.1	4067.2	26.1
2011	3083.0	2816.1	266.9	12.3	12.1	4361.3	7.2

资料来源：台湾财政部统计处“进出口贸易统计”，台湾经济部统计处“外销订单统计”。

（三）消费增长态势

福建：2011年全省社会消费品零售总额6168.77亿元，同比增长18.2%，扣除价格因素实际增长12.8%。按经营地域划分，城镇消费品零售额5659.12亿元，同比增长18.6%；乡村消费品零售额509.65亿元，同比增长13.7%，城镇增长幅度高于乡村4.9个百分点，对社会消费品零售总额增长贡献率达93.4%。按消费形态划分，商品零售额5428.47亿元，同比增长18.4%；餐饮收入额



740.3 亿元，同比增长 16.6%。2011 年大型流通企业销售增长快，全省百家限额以上超市、百货及汽车、家电专业店实现销售额422 亿元，同比增长 16.8%，在主要消费类别中，文化办公用品类增长 53.1%，金银珠宝类增长 41%，石油及制品类增长 35.5%，日用品类增长 33.4%。2011 年全省居民消费价格同比上涨 5.3%，其中食品价格上涨 11.2%；工业生产者出厂价格上涨 3.9%，商品零售价格上涨 4.8%。

台湾：2011 年受经济景气转好、就业改善因素影响，服务业中商业（批发、零售及餐饮）营业额增长快。2011 年商贸业实现营业额 142682 亿元新台币（见表 5），较上年同期增长 4.39%。其中，批发业实现营业额 101748 亿元新台币，较上年增长 3.55%，在批发业中，汽机车及零配件用品批发业增长 15%，家庭器具及用品批发业增长 10.14%，燃料批发业增长 6.78%。零售业实现营业额 37213 亿元新台币，较上年增长 6.41%，其中，汽机车及零配件用品零售业增长 15.22%，综合商品零售业增长 6.68%，通信及家电设备零售业增长 6%。餐饮业实现营业额为 3721 亿元新台币，较上年增长 7.94%，其中，餐馆业增长 8.6%，饮料业增长 4.85%，其他餐饮业增长 3.11%。

表 5　台湾商业营业额增长情况

单位：亿元新台币，%

年份	商业		#批发业		#零售业		餐饮业	
	金额	年增	金额	年增	金额	年增	金额	年增
2008	128796	2.32	93277	3.55	32302	-1.0	3217	1.82
2009	124701	-3.18	88668	-4.94	32815	1.59	3218	0.04
2010	136660	9.59	98244	10.8	34969	6.56	3447	7.12
2011	142682	4.39	101748	3.55	37213	6.41	3721	7.94

资料来源：台湾经济部研究发展委员会《国内外经济情势分析》2011 年 12 月。

四　2011 年前三季度闽台经济运行中存在的主要问题

当前国内外经济环境仍较为复杂多变，经济发展面临的困难和挑战仍较多，包括物价上涨、货币信贷政策趋紧、贸易摩擦加剧等，主要表现为以下几个方面。



1. 物价高位运行

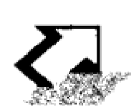
福建：2011 年全省居民消费价格同比上涨5.3%，较上年同期上升2.1个百分点。其中城市上涨5.2%，农村上涨5.3%；消费品价格上涨6.2%，服务项目价格上涨3.2%。分类别看，八大类商品价格中，除娱乐教育文化用品类同比下降0.4%外，食品类价格上涨11.2%，其中，肉禽及制品、粮食、蛋产品涨幅较大，同比分别上涨20.3%、16.2%、13.9%。全年工业生产者出厂价格上涨3.9%，其中，购进价格上涨8%。农业生产资料价格上涨11.8%，固定资产投资价格上涨6.2%。

台湾：受国际原物料、大宗物资价格持续走高影响，2011 年物价指数呈上扬态势，全年CPI较上年上涨1.42%。一是蔬菜、蛋类、水产品、乳类、谷类及制品、食用油、成衣、中药材、燃气等价格提高。二是进口物价指数较上年同期上涨7.74%，若剔除汇率变动因素，以美元计价指数较上年上涨6.54%，主要是原油、煤、液化天然气等产品国际市场价格走高，矿产品与非金属矿物制品类、塑化制品类价格分别上涨20.56%、5.00%。三是以新台币计价出口物价指数较上年同期上涨3.29%，剔除汇率变动因素，以美元计价指数较上年同期上涨2.13%。

2. 信贷规模紧缩

福建：2011 年前三季度，在闽金融机构资金供给继续紧缩，第三季度新增本外币贷款488.5亿元，较第二季度797亿元减少308亿元，较去年同期663亿元减少174.5亿元，资金供给增长率低于2006年以来平均增幅（34%）。信贷规模减少，金融环境持续紧缩，对全省重点建设项目、中小企业融资产生较大的负面影响。

台湾：2011 年第一季度金融资金净流出26.7亿美元，第三季度直接投资净流出45.6亿美元，与上年同期相比，净流出增加约35.6亿美元。其中，居民对外直接投资净流出22.6亿美元。证券投资净流出120.2亿美元，因保险公司投资国外债权证券及居民投资国外基金，居民对外证券投资净流出达85.8亿美元；非居民证券投资则因外商投资股市减少，第三季度净流出34.3亿美元。其他投资净流入133.8亿美元，主要是银行收回国外放款与国外引进资金，以及民间部门收回国外存款等。



3. 企业经营困难

福建：中小企业融资难，只有约 10% 的中小企业能从银行得到融资贷款，多数中小企业依靠民间借贷，导致企业还本付息压力加大，潜在债务风险俱增。用工难，中小企业招不到人、留不住人、成本攀高，且沿海、内地均出现用工荒现象。经营成本升高，原材料成本、劳动力成本、财务成本、物流成本等价格持续提高，多重因素叠加，导致中小企业经营压力加大。受钱荒、用工荒等因素困扰，中小企业经营困难局面短期内尚难扭转。

台湾：受产业转型升级压力加大影响，岛内主导产业、新兴产业经营出现困难，就业压力加大。2011 年 12 月就业人数 1080 万，较上年增长 1.78%；失业人数 47.1 万，失业率达 4.18%。全年就业结构为：农业 54.6 万（占 5.06%）、工业 392.1 万（占 36.29%）、服务业 633.5 万（占 58.65%）。

4. 出口增长压力加大

一是美国参议院近期通过“汇率法案”，将继续逼迫人民币升值，对出口企业无疑是雪上加霜。二是欧美经济复苏缓慢，日本震后陷入衰退，发达经济体市场需求不振，出口总体规模缩小。三是劳动密集型出口产品面临东盟、印度等新兴经济体竞争。四是成本上升影响出口企业效益。受上述诸多不利因素影响，未来闽台两地出口贸易持续增长压力加大。

五 推动闽台经贸合作的建议

（一）闽台两地经贸合作策略

把握对台优势，推动两岸经贸互动，以先行先试领域的重点突破推动两岸经贸互动发展。一是着力合作机制突破。加快台商投资项目审批，吸引国家除禁止之外、不涉及国家安全的各类投资项目投资。简化投资审批程序，加快审批和核准进度，鼓励和支持有条件的企业到台湾投资兴业，促进两岸双向投资，推动两岸建立产业优势互补的合作机制。实行更加开放的对台贸易政策，扩大对台贸易。扩大“区港联运”政策覆盖范围，推动台商投资集中区、保税区拓展发展空间，形成政策叠加优势，建立更加先进、更为高效的体制机制，增创新的对台合作优势。二是着力工业对接突破。制订两岸产业对接专项规划，明确对接重

点，推动电子信息、装备制造、石油化工等产业与台湾深度对接，延伸产业链，壮大产业集群。着眼两岸制造业合作重心向高新技术发展态势，拓展两岸产业合作新领域，重点推进研发合作、创意产业、节能环保和服务外包等对接，加快太阳能光伏、风能等新能源开发和生物产业合作。三是着力农业合作突破。持续提升两岸农业合作，发挥农业合作试验区、林业合作试验区、台湾农民创业园的示范作用，结合台湾精致农业发展规划，扩大对台农业资金、技术、良种、设备、管理等生产要素合作。突出农业产前、产后合作领域，延伸农业产业链，拓展两岸农业在生产、营销、管理、服务等领域合作。四是着力服务业合作突破。持续提升服务业合作，围绕建立两岸区域性金融服务中心，促进台资银行、保险等金融机构参股或合资金融机构，加快推动对台离岸金融业务，拓展台湾金融资本进入的渠道。完善两岸旅游合作机制，加强与台湾旅游机构合作，深化旅游景区对接，共推海峡旅游精品线路，做大“海峡旅游”品牌。

（二）闽台两地经贸合作重点

1. 两岸服务业错位竞争互动发展

当前，两岸服务业合作面临诸多有利条件和发展机遇。服务业互动发展，要以金融、物流、旅游、科技信息、商务、创意等服务业为重点，促进两岸服务业结构优化升级。

（1）金融业合作。加强两岸金融交流合作，推动两岸建立区域性金融中心，促进两岸金融机构双向互设、相互参股，推进两岸金融合作，打造资本对接平台。鼓励台资设立各类金融机构，拓宽台湾金融资本进入渠道。逐步放宽对台贸易和投资相关政策，促进直接通汇的发展；探索建立两岸货币清算机制，逐步发展海峡两岸离岸金融业务和创新金融业务，拓展金融合作领域。为此，一是积极引进台资金融机构。参照 CEPA 协议条款给予港澳地区同等条件，适当降低台资金融机构设立分支机构准入门槛。如支持成立闽台合资银行或合资保险公司。二是借鉴台湾风险投资业成功经验，成立风险投资公司，吸引台湾风险投资人才创业。三是帮助台资企业解决融资困难。在台商投资相对集中地区，推动建立台商信用担保公司，提高台商信用担保能力；将台企纳入各地中小企业信用担保体系，为企业提供融资新渠道。

（2）物流业合作。以建设两岸航运中心为重点，依托海峡两岸港口资源优



势，整合港口资源，建设一批物流中心，完善船代、货代、运输、仓储等航运服务体系。建设物流业合作平台，重点推动两岸物流企业在货运、仓储及相关信息处理和咨询等业务合作，引进台湾先进的管理理念和运营模式，抓住两岸“大三通”的历史机遇，充分利用港口优势和对台区位优势，发展港口物流业，建设对台贸易中转枢纽和物流中心。加强对台湾第三方物流企业招商，引进现代专业物流企业，鼓励产业界合作投资专业物流园区或物流基地。扶持建设一批农产品专业市场，完善集电子商务、仓储加工、物流配送、检疫检测、综合服务等功能于一体的经营体系，形成海峡两岸农产品交易中心和物流中心。

（3）旅游业合作。完善两岸旅游合作机制，共建环海峡旅游圈，共推双向旅游精品线路，共同打造“海峡旅游”品牌。引进台资投资建设景点景区，设立独资或合资旅行社，提升旅游企业经营管理水平。加大对台旅游市场宣传促销，推动两岸旅游业对接，加强两岸旅游业交流合作，实现旅游资源共享、市场共同开发，携手共同构建海峡旅游圈。

（4）科技合作。吸引台湾科研机构和科技人员共同创建科技创新平台，鼓励两岸科研机构、企业建立技术创新联盟，加强研发合作，建设科技合作基地。重视两岸科技合作服务平台建设，促进台湾科技成果与大陆技术需求有效对接。

（5）商务合作。推动两岸会展业交流合作，优化配置两岸会展资源，共同开拓会展业市场，促进两岸会展业朝国际化、专业化、市场化发展。主动承接台湾软件开发、国际采购、办公后台支持等外包业务，建设服务外包基地。鼓励台商投资创办从事中介、咨询、租赁、代理等专业服务的商务机构。

（6）创意产业合作。引进台湾创意产业，支持兴办两岸创意产业发展中心，建立“知识创新园区”、“时尚产业园”、“数码创意园”、“文化创意园”等各种形式的创意园区。

2. 两岸制造业错位竞争互动发展

加快转变经济发展方式，按照“科技含量高，经济效益好，资源消耗低，环境污染少，人力资源优势得到充分发挥”的思路，围绕做大制造业经济总量，破解“量”的难题；围绕提升制造业竞争力，破解“质”的难题，抢抓发展机遇，发挥后发优势，推动先进制造业基地实现跨越式发展。以两岸合作提升制造业竞争力。立足对台区域优势，培育产业对接载体，拓展产业合作领域，加强与台湾机械产业、石化产业、信息产业以及生产性服务业对接，促进先进制造业与

现代服务业有机融合、互动发展。

（1）传统制造业。着力提升两岸产业对接水平，按照“政府引导、公司经营、市场运作”原则，强化产业对接集中区规划，促进专业园区成为推进两岸产业集聚的平台、承接产业转移的载体；加大产业对接集中区基础设施建设，鼓励发展低消耗、高收益的高新产业，促进产业结构调整优化升级；建设新型工业化典型示范区，注重土地节约和集约利用，引导同类产业和关联企业在产业对接集中区内集中连片布局，发展循环经济，推广清洁生产，增强对接集中区可持续发展能力。对接重点是：石化产业、装备制造业、冶金产业、纺织服装，以及轻工业中的食品、制鞋、塑料、工艺美术等。

（2）新兴产业。大陆七大新兴产业中，有五个产业与台湾新兴产业相一致，是两岸互动发展的重点。新能源、新能源汽车、环保产业、生物产业等，特别是新能源产业，可推动两岸低碳能源互动发展，建立完善的可再生能源体系。两岸可在风能发电、太阳能光电、潮汐能、垃圾发电、生物质能利用领域合作，合作开发低碳能源，以引进台湾资金、技术、研发、人才等优势为契机，推动两岸低碳经济合作“先行先试”，促进两岸低碳经济发展，降低低碳产业发展成本。

3. 持续扩大两岸农业合作领域

强化两岸农业技术创新，发挥大陆农业资源优势，建立高科技农业体系，利用双方人才、技术和经费优势联合攻关。在沿海农业研发力量较为集中的区域，建立一批包括公益型和技术推广服务型的科研院所，形成“开放、流动、竞争、协作”的农业科研管理新机制。依托大陆 29 个“台湾农民创业园”，加强两岸专家、学者与技术人员交流互访，鼓励两岸农业企业、科研院所合作，建立农业产学研合作模式，开发新产品，开拓新市场。

推动农民专业合作组织的发展。借鉴台湾农民合作经济组织的成功经验，引导台湾农民产销班、农会和农业合作社等合作组织，在两岸农业、林业、渔业合作试验区或“台湾农民创业园”，建立农民专业合作组织，引导农民参与市场竞争，提高农产品营销效率，降低交易成本，促进规模经济发展，提高农产品竞争力，带动周边地区农民专业合作经济组织发展和新农村建设。

中西部区域



The Mid-Western Region

B.20
2011年中西部地区经济发展态势分析

北京市社会科学院区域经济研究课题组*

摘　要： 2011年世界经济震荡减速，中西部地区在国家区域发展总体战略的推动下，经济发展迅速。本文简要分析了2011年中西部地区的经济运行情况，剖析了跨境区域合作和区域内的合作态势，并对中西部未来面临的挑战和任务进行了总体判断。

关键词： 中西部地区　经济运行　区域合作　态势

2011年，中西部地区在国家区域发展总体战略的推动下，综合经济实力大幅提升，出口增长迅猛；积极构建内陆开放新高地，扩大沿边开放；中西部地区间的区域合作日益密切。

---

* 课题组成员：景体华、魏书华、杨维凤；执笔人：杨维凤，北京市社会科学院副研究员，主要研究方向为区域经济。

一　2011年中西部地区经济运行情况

（一）在全国经济增速有所下降的环境中，中西部地区经济增速亦出现下滑，且中部地区下滑幅度略大于西部地区下滑幅度。但中西部降幅较东部地区显然要缓得多

1. 中部地区经济增速普遍下滑，长江中游经济区下滑幅度略大于黄河中游经济区

2011年，中部地区实现生产总值130893.1亿元，占全国的27.76%，比上年提升0.86个百分点。人均地区生产总值31236.4元，是全国平均水平的0.89倍，低于全国平均水平。2011年，山西、江西地区生产总值分别达到11100.2亿元、11583.8亿元，因此，中部6个省份全部跻身“万亿元俱乐部”。

黄河中游经济区，2011年实现地区生产总值64969.6亿元，占全国的13.78%；人均地区生产总值33861.3元，为全国平均水平的0.97倍。黄河中游经济区增速下滑幅度较小。

长江中游经济区，2011年实现地区生产总值65923.5亿元，占全国的13.98%；人均地区生产总值29019.5元，为全国平均水平的0.83倍。长江中游经济区下滑幅度较大，其中：湖南下滑1.8个百分点，江西下滑1.5个百分点，安徽下滑1.1个百分点，湖北下滑1个百分点。

2. 西部地区经济增速下滑，各地表现略有差异

2011年，西部地区实现生产总值73100.0亿元，占全国的15.50%，比上年略有提升0.64个百分点。人均地区生产总值24479.27元，为全国平均水平的0.7倍，仍处于全国最低水平。

大西南和大西北经济区发展水平存在一定的差异。大西南经济区，2011年实现地区生产总值57205.0亿元，占全国的12.13%；人均地区生产总值24218.88元，为全国平均水平的0.69倍。大西南经济区中有两个省经济增长速度上升，其中：云南上升了1.4个百分点、贵州上升了2.2个百分点。重庆市以16.4%的经济增长速度和天津并列全国第一名，但比上年下滑了0.7个百分点。



大西北经济区，2011 年实现地区生产总值 15895.0 亿元，仅占全国的 3.37%；人均地区生产总值 25464.59 元，为全国平均水平的 0.73 倍。大西北经济区中有三个省市区经济增长速度上升，其中：甘肃上升了 0.7 个百分点，西藏上升了 0.4 个百分点，新疆上升了 1.4 个百分点。

2011 年，在全国各地区经济增速普遍有所降低的情况下，中西部的表现却十分抢眼。增长最快的前 10 位，除了天津市以外，均为中西部地区；增速在两位数以上的省份中，中西部省份占比超过 70%。

（二）中西部三大需求保持增长，出口增长迅猛，超过东部地区

1. 中部三大需求持续增长，出口增长快

2011 年，中部三大需求仍然保持高速增长态势，完成固定资产投资 93764.6 亿元，比上年增长 17.53%；社会消费品零售总额 43861.3 亿元，比上年增长 15.7%；出口 1056.7 亿美元，比上年增长 44.75%。

黄河中游经济区 2011 年完成的固定资产投资 46073.0 亿元，比上年增长 16.52%；社会消费品零售总额 20766.2 亿元，比上年增长 16.00%；出口 372.7 亿美元，比上年增长 50.46%。其中，河南省出口总额达 192.4 亿美元，与 2010 年相比增长 82.7%，出口增速仅次于重庆，增长幅度位列全国第二，出口增速在中部地区为第一。

长江中游经济区 2011 年完成的固定资产投资 47691.6 亿元，比上年增长 18.51%；社会消费品零售总额 23095.1 亿元，比上年增长 15.43%；出口 684.0 亿美元，比上年增长 41.82%。

2. 西部三大需求增长，出口逆势上扬

2011 年，西部三大需求仍然保持高速增长态势，完成固定资产投资 57673.1 亿元，比上年增长 28.16%；社会消费品零售总额 24135.0 亿元，比上年增长 16.30%；出口 962.5 亿元，比上年增长 54.05%。

大西南经济区 2011 年完成的固定资产投资 45128.2 亿元，比上年增长 27.13%；社会消费品零售总额 19865.7 亿元，比上年增长 16.56%；出口 738.0 亿元，比上年增长 62.34%。其中，位于西部地区的重庆市外贸出口总值达 198.4 亿美元，同比增长 164.9%，增长幅度位列全国第一。

大西北经济区 2011 年完成的固定资产投资 12544.9 亿元，比上年增长

31.98%；社会消费品零售总额4269.3亿元，比上年增长15.10%；出口224.5亿元，比上年增长31.9%。

（三）中西部地区城乡居民收入增幅明显，但收入水平仍低于全国平均水平

2011年，中西部地区城乡居民收入增幅明显，但收入水平均低于全国平均水平。从增长速度来看，除了甘肃省的农村居民人均纯收入增长略低于城市居民人均可支配收入0.5个百分点外，中西部其他地区的农村居民人均纯收入增长均高于城市居民人均可支配收入。

二 中西部的跨境区域合作态势

金融危机改变了全球的发展趋势，也加速了我国的战略转型步伐。不仅东部沿海产业向中西部转移的速度在加快；全力推进内陆开放、构建以内需为主导的发展模式也更为清晰。在这种大势下，2011年，中西部地区积极构建内陆开放新高地，兴边富民，打造跨境沿边开放新格局的举措十分瞩目。

（一）构筑内陆开放的新高地

中西部地区在国家发展战略转型的背景下，以重庆为代表，全力推进内陆开放，构筑内陆开放的新高地。2010年6月，重庆“两江新区”成为我国内陆唯一国家级开发开放的重点新区，我国改革开放路径开始转向西部和内陆地区。“两江新区”享受国家给予上海浦东新区和天津滨海新区的政策，并叠加重庆及西部的优惠政策，包括对于土地、金融、财税、投资、外贸等领域赋予先行先试权，允许和支持试验一些重大的、更具突破性的改革措施。在中国“十二五”规划纲要中，明确提出推进重庆两江新区开发开放。两江新区的成立将深刻改变西部的经济面貌，对缩小东西区域差距起到举足轻重的作用。2011年，重庆市全面启动两江新区开发建设，通过“打基础，展形象，建平台，促发展”，使国家级新区初步成型。

（二）兴边富民，改善民生，构筑跨境沿边开放新格局

中国深入实施西部大开发战略，大力提升沿边开放的质量与水平，积极推进



兴边富民工程。西部沿边区域勇担开放前沿阵地，充分利用地缘环境，借国家政策之势扩大对外开放水平，从而实现国家从沿海开放向沿边开放的政策转移，构筑了面向中亚、西亚、南亚和东南亚的全方位开放格局。沿边开放格局的形成，为我国产业由东向西转移提供了出路，

1. 新疆两大经济特区开放，密切与中亚、南亚、西亚地区的经贸合作

2011 年 9 月 30 日，国务院出台的《关于支持喀什、霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》（以下简称《意见》）。新疆的"先行区"试点，可以说是国家全面开放战略布局的体现，即把喀什、霍尔果斯经济开发区作为我国向西开放的重要窗口，推动形成我国"陆上开放"与"海上开放"并重的对外开放新格局。

跟全国其他开发区、特区相比，此次针对喀什、霍尔果斯两大经济开发区的政策属于全国最优。在《意见》中提出十大扶持政策：从财政扶持、税收优惠、用电、运输、基础设施建设等硬环境方面给予扶持，还从海关、边检、金融机构设立、土地政策倾斜、开放直通国际航线及口岸签证等软服务方面给予支持，每一条政策都很实，尤其是西部大开发政策提及"两免三减半"，在两地实行为"5 免，即 5 年内免征"，及"对农副产品加工转化和劳动密集型产业等符合条件的企业，在用电、运输等方面给予特殊价格政策支持"，"中央财政支持经济开发区职业技术人才的培养"，这些政策都是投资者最为关心，也最具吸引力的优惠政策。

可以预言，新疆长期以来只能充当进出口货物通道的外贸格局，将发生根本性的变化：新疆将面对国内及中亚两大市场；新疆外贸从此将从"过路贸易"转变为"出口加工区"，十项扶持政策将使两地成为出口机电产品配套组装加工、农副产品深加工、纺织、建材、冶金、进口资源加工、机械制造、旅游、文化、民族特色产品加工的出口加工荟萃地，将使新疆整体经济结构从重化工向农产品加工、纺织等轻工业方向转变。

2. 云南桥头堡——面向西南开放的重要桥头堡

云南省积极加快建设面向西南开放重要桥头堡，外接南亚、东南亚的国际大通道立体交通网络日趋完善，沿边对外开放水平不断提升，外向型特色产业基地正在崛起。云南现有国家一二类口岸 20 个，为了适应开发开放的要求，全省每年投入 2.2 亿元提升口岸通关便利化，25 个边境县市的经济增速已普遍高于内地。桥头堡建设已经使云南由改革开放的大后方变为开发开放的前沿和热土，成为经济发展的重要增长极。2011 年第一季度，云南共引进省外国外资金近 350 亿

元，引进外资同比增长123%，大型国际国内知名企业入滇出现持续增长势头。

3. 广西扩大沿边开发开放，加快形成与东盟国家的区域合作新格局

广西扩大沿边开发开放，支持边境贸易区、海关特殊监管区、经济合作区建设，完善边境口岸基础设施，提高跨境经济技术合作水平。2011年3月通过评审的《广西壮族自治区旅游业发展战略规划》中，广西将打造中国面向东盟的区域性国际旅游集散地。在中国与东盟加速构建自贸区的背景下，广西与东盟的旅游合作势头强劲，广西近年来在完善“新马泰”传统旅游线路的基础上，新开辟“中越跨国胡志明足迹之旅”、“中越边境探秘游”等国际旅游线路，吸引了越来越多的国际游客。

广西北部湾经济区在一系列新机制新举措的推动下，发展迅速，临海产业形成了新格局。北部湾经济区着力培育壮大石化、冶金、电子信息、新材料、机械装备制造、农产品加工等重点产业，完善保税物流体系，打造临海先进制造业基地、区域性国际航运中心和重要物流枢纽。目前北部湾经济区已逐渐成为“重要国际区域经济合作区”，发展能力日益凸显。

三　中西部地区间的区域合作探索

2011年，中西部地区的区域合作日益密切，与东部地区良性互动发展，夯实了区域经济版图的空间新格局。

（一）西部增长极的构建与区域内的省际合作

1. 中国区域经济第四增长极——成渝经济区

2011年5月5日，国务院正式批准实施《成渝经济区区域规划》。在西部三大重点经济区（天水—关中、北部湾、成渝）中，成渝经济区是最后一个获得国家批复的战略。成渝经济区包括重庆市31个区县和四川省15个市，区域面积20.6万平方公里。成渝自古一家，成渝经济区是历史形成的。这里是西部地区经济基础较好和增长潜力极大的区域，是西部大开发的重要支撑点。2010年成渝经济区经济总量已达到24778.6亿元，占全国的7%左右，占西部地区的30.6%左右。成渝经济区早已成为我国西部地区的经济中心，肩负着面向中国东部、辐射中国西部、面向世界的功能。《成渝经济区区域规划》的出台更加强化



了“中心位置”的概念。①

《成渝经济区区域规划》具有重大意义：（1）通过西部重点地区、重点城市的发展来带动周边的快速发展，使成渝经济区成为西部发展的一个新引擎，加速西部大开发的进程。成都和重庆两个高新技术产业密集区的发展将会带动西南五省产业结构优化升级，加速中国第四增长极的形成，从而推动中部和东部的发展。（2）作为西南最发达的经济区，将推动中国和东盟合作向纵深发展，使得中国—东盟贸易区合作上升到一个新的境界。《成渝经济区区域规划》明确的五大战略定位是，建成西部地区重要的经济中心、全国重要的现代产业基地、深化内陆开放的试验区、统筹城乡发展的示范区和长江上游生态安全的保障区。《成渝经济区区域规划》提出，到 2015 年，成渝经济区建成西部地区重要的经济中心；到 2020 年，成为我国综合实力最强的区域之一。

若实现以上目标应做到以下几点：（1）两大核心城市成都和重庆有效分工合作。成都和重庆的竞争和对立由来已久，《成渝经济区区域规划》中定位都是核心城市，两市准确把握各自的定位和发展方向，实现错位和差异化发展，减少不合理的重复建设，避免内耗式的竞争尤为重要。（2）避免东部沿海地区在发展过程中走的弯路，探索不以破坏环境为前提的经济增长道路。（3）探索精细化的内涵发展模式和内发展的新动力，建设内陆开放的试验区。（4）探索城市化、工业化与环境协调发展的新模式。成渝经济区内有三峡水库，受支流和上游来水影响，水污染防治任务很重。怎样在成渝经济区内大力推进工业化和城市化与环境协调发展是一项巨大挑战，解决这个难题会为区域协调发展提供现实经验。（5）探索城乡统筹的新模式。成都和重庆都是城乡统筹的综合改革试验区，但是两市在探索中，各有千秋，采取了不同的模式。

《成渝经济区区域规划》是西部大开发的深化和具体化，成渝经济区的一体化发展将会促使中国区域经济版图的改变。

2. 省区合作，构建能源基地

2011 年，内蒙古、陕西、甘肃、宁夏四省（区）联合共建能源“金三角”，初步编制完成《蒙陕甘宁能源“金三角”综合开发指导意见》，已经上报国务院

① 何卓、方方、张琴：《“十二五”成渝经济区谋划如何当好“国家队”》，2011 年 5 月 23 日《中国高新技术产业导报》。

审议。根据《蒙陕甘宁能源"金三角"综合开发指导意见》，我国将通过10年努力，把"金三角"地区建设成为我国重要的能源综合生产供应基地、能源高密集产业聚集区、循环经济示范区、西部开发战略高地和国家西部重要的生态屏障。能源"金三角"是中国第一个以能源为突出特色的区域计划。"金三角"是我国北方地区重要的能源资源富集区，在全国能源供应中的地位不可替代。但"金三角"地区开发还处于初期，盲目开发资源和破坏生态环境的情况也长期存在。"金三角"的战略定位为能源化工"金三角"，这为未来的发展指明了方向。"金三角"必须建设能源低碳利用、生态环保、改善民生的示范区。将"金三角"打造成西部能源化工重镇，可以构建区域合理分工、协作、优势互补的可持续发展模式，而且能够促进中国西部资源型城市和地区经济一体化进程。

除了能源合作，蒙陕甘宁还启动其他各项区域合作。2011年，内蒙古、陕西、甘肃、宁夏举办第二届经济技术合作洽谈会，合作领域涉及人才供需、机械制造、物流合作、专利技术合作、农副产品供销等。蒙陕甘宁毗邻地区联席会议制度于2004年建立，目前共有成员城市30个。2010年，首届蒙陕甘宁毗邻地区经济技术合作洽谈会在银川市举办。蒙陕甘宁的区域合作机制不断完善，合作领域不断扩大。

（二）中部与东部的区域互动——皖江城市带产业转移示范区的探索

2010年1月，《皖江城市带承接产业转移示范区规划》获国务院批复，成为全国唯一以产业转移为主题的区域发展规划。《皖江城市带承接产业转移示范区规划》，以沿长江一线为发展轴，合肥和芜湖为双核，滁州和宣城为两翼，构筑"一轴双核两翼"的产业分布格局。其战略意义重大：随着全球和沿海的产业向中西部转移，探讨承接产业转移的新模式，通过承接产业转移促进中西部科学发展，是一个亟待解决的难题。皖江城市带的任务就是探索承接产业转移的新模式，通过重点地区率先发展战略，加快中部地区崛起，形成区域良性互动格局，在复杂多变的国际形势下，夯实全国可持续发展的基础。皖江城市带发展的目标是向东融入长三角都市圈，向西带动中部崛起。2010年12月26日，上海、江苏、浙江和安徽签署《关于共同推进皖江城市带承接产业转移示范区建设合作框架协议》，通过加快交通基础设施对接、推进园区合作共建等八个方面的合



作，积极引导和推进各类市场主体有序开展产业转移，努力构建泛长三角地区合理分工的产业体系。

2011年，示范区不仅在承接产业上硕果累累，更是健全完善了组织体系、规划体系和政策体系，在空间布局、载体建设方面取得突破，实现了“一年打基础”的预期目标。安徽省积极构建面向长三角、实现无缝对接的立体交通网络，着力提升皖江地区综合运输能力，全面加强皖江地区基础设施建设。为适应大规模承接产业转移，皖江各地积极探索“飞地经济”和“共同建设”等方式，目前已经形成了“园中园”、“托管园”、“共建园”等有效合作方式。2011年2月，安徽省出台了《关于建立利益分享机制推进园区合作共建的初步设想》，积极推进与上海、江苏、浙江省级层面的合作，共同加大政策引导力度，突出企业主体地位，推进总部经济转移生产基地、外向型企业转移生产订单、关联产业在园区集群发展。为增强中心城市合肥的辐射能力，突破行政区划界限，做大合肥。2011年8月22日，安徽省正式撤销地级巢湖市，原辖区县“一分为三”划归合肥、芜湖、马鞍山三市管辖。行政区划调整后，合肥市辖4区1市4县，合肥市面积从7000平方公里扩展到11408平方公里，超过武汉，成为中国面积最大的城市。

皖江城市带对承接产业转移的探索，将为我国产业由沿海向内陆转移发挥示范作用。

（三）解决“三化”协调发展的中国式难题——中原经济区的建设

2011年10月10日，国务院出台了《国务院关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》，建设中原经济区正式上升为国家战略。战略定位为：国家重要的粮食生产和现代农业基地，全国工业化、城镇化和农业现代化协调发展示范区，全国重要的经济增长板块，全国区域协调发展的战略支点和重要的现代综合交通枢纽，华夏历史文明传承创新区。

中原经济区是指以河南省为主体，包含山东、山西、湖北、安徽省部分地区的综合性经济区，涉及7省28个城市。中原经济区是中国最重要的农业生产区，更是国家粮食安全重点区。把加快工业化、城镇化与推进农业现代化结合起来，努力促进“三化”协调发展，是中原经济区在探索中的重要任务。改革开放以来，不管是珠三角、长三角还是东部沿海地区，工业化、城镇化的发展普遍是以牺牲粮食和农业为代价的，因而出现了耕地减少、资源环境约束加剧等突出问

题。中原经济区的发展显然不能再走牺牲粮食和农业的老路，必须通过城镇化、工业化和农业产业化的良性互动，实现以新型工业化带动和提升农业现代化，以新型城镇化带动和推进新农村建设，打造全国“三化”协调发展示范区，形成以城带乡、以农兴工、以工促农、产城融合的新格局。

中原经济区建设中要不断破解“钱从哪里来”、“人往哪里去”、“民生怎么办”等“三难”问题，中原经济区的探索将为解决“三化”协调发展的中国式难题提供选择。

（四）以民生为导向的城乡统筹的探索——重庆的城乡统筹发展

重庆以民生发展为导向，探索出了一条城乡统筹发展的道路。2011 年，重庆地区生产总值、工业增加值、实际利用外资总额、进出口总额、航空口岸货运量、市场主体数量等六大经济指标的增速均位居全国第一；经济增速连续三年保持全国前三，其中，重庆全年 GDP 增长 16.5%，增幅跃居全国首位。在以民生为导向的发展指引下，全市基尼悉数降至 0.421，城乡差距缩小到 3.51:1，圈翼人均 GDP 差距缩小到 2.17:1，与 2010 年相比，基尼系数微降了 0.017。经过 4 年的探索，重庆以内陆开放为特征的开放体系和以民生改革为特征的改革体系由此成形。

重庆基本建成内陆开放高地。2011 年，重庆市利用外资总额首次突破 100 亿美元，进出口贸易增速全国第一，海外投资达到 60 亿美元。2011 年，全市实际引进外资达到 105 亿美元，增长 65%，增速全国第一，总量首次超过福建、四川，位列中西部第一，全国第九，进入国家第一梯队，直接投资重庆的世界 500 强总数超过 200 家，同样领跑中西部地区。进出口贸易方面实现 350 多亿美元，形成货物贸易、加工贸易及服务贸易三分天下的格局。其中，货物进出口 292.2 亿美元，增长 1.4 倍，总量与出口增幅首次双双跃居全国第一；加工贸易 60 亿美元，增长 325%，增幅全国第一，超过“十一五”期间总和。重庆的开放是双向的，既有外资的进入，也有对外投资。重庆已建成 732 亿美元的对外投资项目库，2011 年协议对外投资达 60 亿美元，在中西部名列前茅。重庆内陆开放高地的形成，将会进一步优化中西部的开放格局。

（五）特色产业的探索之路——西部资源大省的产业转型

2011 年，西部资源大省加快了经济转型的步伐，调整产业结构，发展循环



经济，发展特色产业。

1. 优势资源产业的转型——山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区

2010 年 12 月 13 日，山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区获国务院批准，这是国家首次以资源型经济转型为主题设立的综改区，也是全国第一个全省域全方位系统性的国家级综改区。资源型地区的产业转型是一个世界性的难题，山西以转型综改区建设为龙头，探索出资源依赖型经济转型之路在全国具有典型意义。在此之前，2001 年国务院曾批复辽宁省阜新市为全国第一个“资源枯竭型城市经济转型试点市”。而全省范围内的试点一直未有突破，这次山西的批复得以实现，在“十二五”规划以转变增长方式为主线，以及国家下发战略性新兴产业发展意见的大背景下，此次对山西的批复还具有更显著的一层意义。山西综改试验区，国家所给予的最具含金量的政策是“先行先试权”。综改区获批后，山西省初步选出 16 个省级综改试点，在重要领域与重点环节先行先试。山西实现资源经济转型还要加大改革力度，跳出以煤为核心的产业。

2. 内蒙古“十二五”将向“多极支撑”的产业转变

2011 年，内蒙古 GDP 增速放缓，达到 14.3%，名列全国第三。作为国家重要能源保障基地，内蒙古产业布局正悄然发生变化。“十二五”期间，内蒙古将积极推动中小企业、非资源型产业、富民工程一体化发展，加快“一煤独大”向“多极支撑”的产业转变。

2011 年 6 月 26 日，国务院出台了《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》（以下简称《意见》）。《意见》明确了内蒙古四大战略定位，即我国北方重要的生态安全屏障；国家重要的能源基地、新型化工基地、有色金属生产加工基地和绿色农畜产品生产加工基地；我国向北开放的重要桥头堡；团结繁荣文明稳定的民族自治区。《意见》的出台，为内蒙古今后的发展确定了基本方向。内蒙古正处于转型发展的关键期，还面临着一些特殊困难和问题：（1）发展水平不高。尽管已经进入工业化中期阶段，但是制造业占比仅为 5.5%；虽然城镇化率较高，但城镇化水平和辐射带动能力不高。（2）发展动力不足。内蒙古的快速发展，长期依赖煤炭等能源和矿产资源的生产，亟待建立可持续发展的多元支撑体系。（3）发展基础薄弱。内蒙古经济起步晚，各项事业长期投入不足，发展相对落后。《意见》围绕提高综合经济实力，对经济结构战略性调整、建立多元发展多级支撑产业体系、提高资源综合利用效率、保障和



改善民生等重大问题提出了明确要求，作出了具体部署。

3. 宁夏调整产业结构，发展特色产业

2011 年，宁夏大力发展能源、煤化工、新材料、装备制造、特色农产品加工和高新技术等“五优一新”产业集群。新批准组建了包括多晶硅、物联网、生物发酵、节水灌溉、设施园艺等产业在内的 16 个自治区级技术创新中心，为特色产业配备“创新引擎”。

四　中西部未来面临的挑战和重任

在世界经济持续低迷的 2011 年，中西部地区逆势上扬，经济继续保持高速增长，沿边开放水平不断提高，区域合作融合态势明显。2012 年 2 月 20 日，国务院批复同意《西部大开发“十二五”规划》。《西部大开发“十二五”规划》在综合经济、基础设施、生态环境等 7 方面提出目标，并对西部地区空间开发格局进行了统筹规划。一是支持成渝、关中—天水、广西北部湾等 11 个重点经济区率先发展。二是支持河套灌区等 8 个农产品主产区优化发展。三是支持西北草原荒漠化防治区等 5 个重点区可持续发展。四是支持攀西—六盘水等 8 个资源富集区集约发展。五是支持沿边开放区加快发展。六是支持秦巴山区等集中连片特殊困难地区跨越发展。

2012 年，中西部地区将面临赶超与转型的双重压力，在双重压力下，在国家政策利好的环境下，探索出一条新型的发展道路势在必行。中西部地区经济发展将面临以下任务。

（1）在国内外产业转移的浪潮下，避免走东部沿海地区的弯路，探索不破坏环境的工业化和城市化发展模式，是摆在中西部地区面前的一个重大难题。

（2）中西部地区的经济发展，逐步降低经济增长对投资和资源的依赖性，优化投资结构，提高投资的效率和效益，寻求经济增长的可持续内动力，绕开东部陷阱，是中西部地区的另一个重要任务。

（3）由国家的垂直性投资向市场化多元化投资的转变，逐步增强中西部地区的自我发展能力，转变经济增长的模式，变后发潜在优势为现实生产力。

（4）在积极承接产业转移中，中西部各地区的竞争将日益激烈。如何在竞合中良性互动发展，将是考验中西部各地区的一个重要问题。

B.21

新形势下成渝经济区发展评析

岳朝敏*

摘　要： 国家“十一五”规划明确提出建设成渝经济区以来，成渝经济区的发展全面加速，重庆两江新区和成都天府新区相继成立，成渝经济区发展出现新局面，但是区域发展仍存在一些障碍，区域发展呈现一些新的态势。

关键词： 成渝经济区　发展态势　趋势判断

自川渝分治开始，一些有远见的学者已经开始思考，在行政区划上分开后，两地经济社会如何相互融合、协调发展的问题。所以，川渝合作，实际上从分治那一刻即已萌芽。从“成渝经济”这个概念的提出，到“成渝经济区”这个概念在国家层面的报告中正式提出；从重庆、成都两个特大城市携手打造“成渝经济走廊”的地区间框架协议，到国家发改委的专题研究并最终上升为国家战略，被正式写入国家“十一五”规划，明确提出建设成渝经济区；从成都、重庆双双被列为统筹城乡综合试验区，到成渝经济区区域规划的最终出炉，“成渝经济区”作为中国经济新的重要增长极的蓝图正一步步成为现实。全球金融危机引致世界市场发生巨变，转变发展方式、启动内需市场成为我国新时期的战略选择。我国中西部地区庞大的市场蕴藏着巨大的发展潜力，而中国大开发大开放进程从东到西的战略大转移也同时赋予成渝经济区新的历史任务，即新一轮西部大开发的“新引擎”、改革创新的“试验田”、国家发展战略转型的“新载体”。

---

* 岳朝敏，四川省社会科学院区域所，主要研究方向为区域经济、农村发展等。



一　成渝经济区增长极展露雏形

成渝经济区作为西部唯一具备突破省市界限、在更大范围内优化配置资源的地区，在“十二五”开局之年作为国家深化推进西部大开发的重要战略举措，意义深远。成渝经济区是西部开发程度较高，同时也是城市密度和经济密度最高的区域。从城市密度来说，成渝经济区是西部密度最高的城镇密集区，是全国少有的双核城市群，“每万平方公里有1.73座城市，比西部平均多1.49座，比全国平均多1.03座”①。从经济密度来说，成渝经济区经济密度是西部平均经济密度的14倍，为西部最发达区域，“每平方公里产出350万元，比全国高出227万元，比西部高出316万元”②，2011年，成渝经济区经济总量已经占全国总量的6%，到2020年，预计川渝两地GDP将达5.5万亿元，占全国的比重近8%，基本具备构成一个经济增长极的基本特征。③ 当达到10%或更多的时候，这个经济区域将成为保证国家经济安全的新的增长极。

二　成渝经济区发展态势

（一）地区经济增长强劲

从经济总量看，2011年，重庆和四川的经济总量超过3万亿元，占西部总量的28.67%，占全国的6.58%。从经济发展态势看，成渝经济区继续保持高速增长。2011年，重庆市GDP总量超过万亿元，达到10011.13亿元，增速16.4%，高出全国7.2个百分点；四川省GDP超过两万亿元大关，达到21026.7亿元，增速15%，高出全国平均增速5.8个百分点。重庆和四川2011年经济增速分别在西部排名第一和第二；重庆经济增速排名全国第一。

---

① 范英、陶然、唐莹：《从“引擎”到“增长极”：看川渝合作的历史选择》，2007年4月3日《四川日报》。

② 范英、陶然、唐莹：《从“引擎”到“增长极”：看川渝合作的历史选择》，2007年4月3日《四川日报》。

③ 《成渝经济区：力争2020年GDP占全国8%》，http：//scnews. newssc. org/system/2011/09/08/013300029. shtml。



（二）消费市场持续活跃，居民消费价格指数低位运行

从总量看，四川以7837.4亿元社会消费品零售总额居西部地区第一位，重庆3400亿元居第六位。四川和重庆社会消费品零售总额占西部地区总额的32%。从增速看，重庆、四川的增速分别为18.7%和18.1%，分别排名西部第二和第六位，分别高于全国增速（17.1%）1.6个和1.0个百分点。川渝地区全年社会消费品零售总额占全国的比重为6.2%。

2011年，成渝经济区市场物价指数继续低位运行。全年居民消费价格指数（CPI）重庆为5.4%，与全国平均水平持平，四川则全年控制在4%左右。

（三）民间力量凸显活力

以四川、重庆两地商会为核心，联合长三角、珠三角、京津冀及港澳台商会组织创办发起“泛成渝经济区商会合作峰会”，旨在发展壮大成渝民营企业，提高区域竞争力。同时，通过这种商会联办的模式，进一步拓展、聚集全国民营企业家，共同参与成渝经济圈的打造，以民间的力量开拓区域合作新局面。

自2006年起，泛成渝经济区商会合作峰会已历时六届。六年来，在强化成渝经济区与长三角、珠三角、环渤海和港澳台四大经济圈民间组织之间的交流合作，促进区域经济协同发展中发挥了十分重要的作用，受到中华全国工商联和成渝经济区各级政府的重视和支持。社会各界的积极参与，已成为泛成渝经济地区特别是成渝两地间合作交流的重要平台。在前五届峰会上，遂宁与川、渝等地共签约项目100多个，签约金额126.25亿元，为推进成渝经济区的合作发展，发挥了积极作用。第六届峰会作为2011年第十二届西博会的重要活动内容之一，为全国企业界特别是民营企业搭建起重要的交流合作平台。会议期间，各方共对接项目40个，签约28个，总投资额达307亿元。

（四）“十一五”以来四川、重庆工业经济增长全国领先

1. 四川[①]

“十一五”时期是四川工业发展史上极不平凡的五年，工业发展跨上新台

① 本部分数据信息来源于四川统计局政府信息公开内容，http：//www. sc. gov. cn/scszfxxgkml_ 2/sbgt_ 53/gzdt/sjtj/201102/t20110212_ 1129109. shtml。

阶。2010 年规模以上工业增加值 6840.5 亿元，为 2005 年的 3.4 倍，年均增长 22.4%；规模以上工业实现利润总额 1469.5 亿元，为 2005 年的 4.5 倍，年均增长 35.1%。

2011 年四川规模以上工业增加值进一步大幅增长，超过 8600 亿元，增速居全国第二位，工业对经济贡献率达 60% 以上。

（1）工业经济增长在全国处于领先地位。"十一五"时期，四川规模以上工业增加值年均增长 22.4%，居全国第 4 位，高于全国同期 7.5 个百分点（见图 1、图 2）。

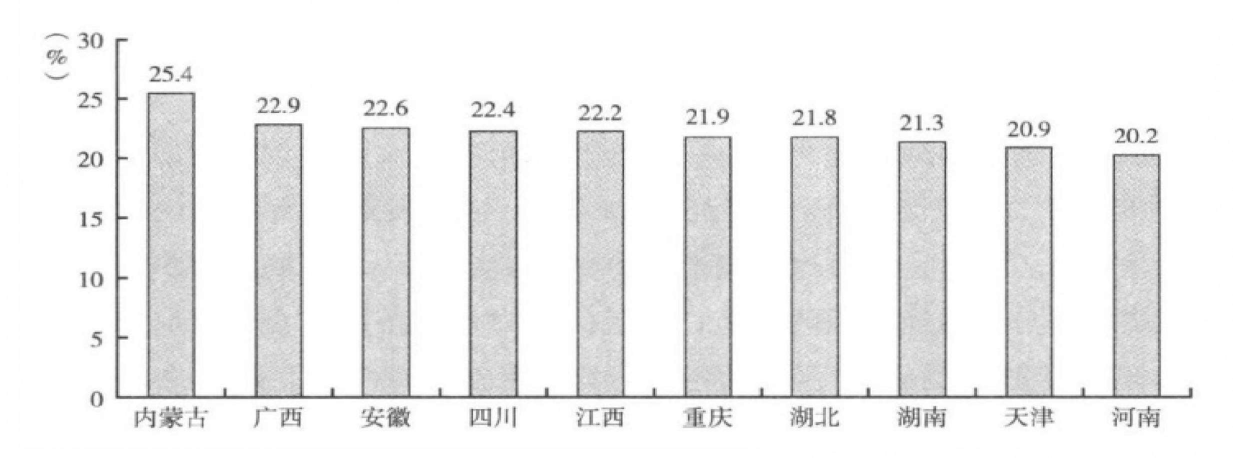


图 1 "十一五"规模以上工业平均增速前十位的省（市、区）

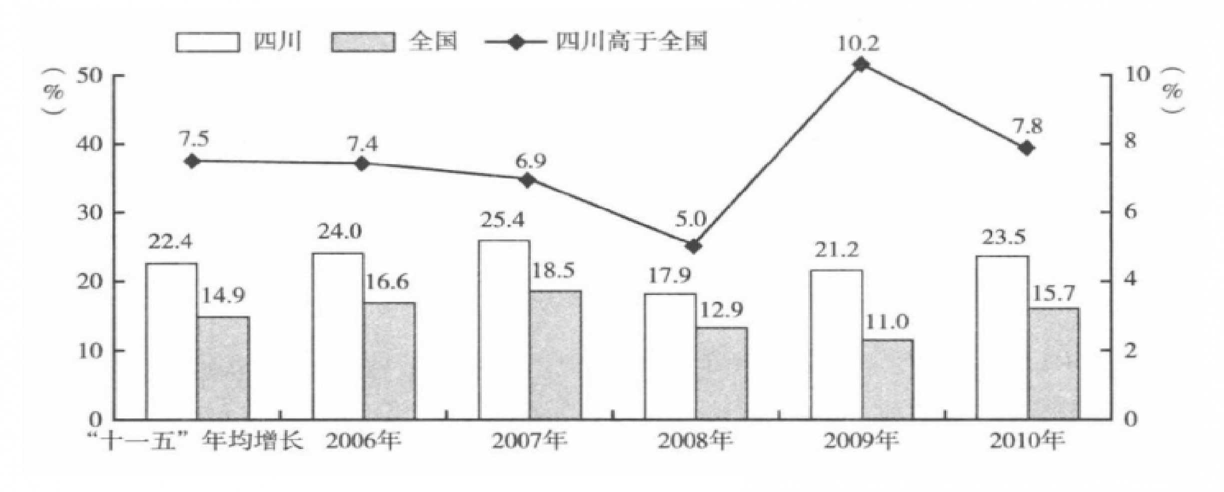
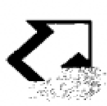


图 2 "十一五"规模以上工业增速与全国比较

（2）工业经济增长在全国工业强省中领跑。"十一五"时期，四川规模以上工业增加值年均增长速度在全国十大工业强省（规上工业增加值居全国前 10



位）中居第1位，增速高于全国10大工业强省平均增速5.7个百分点，高于第2位河南省2.2个百分点（见图3）。

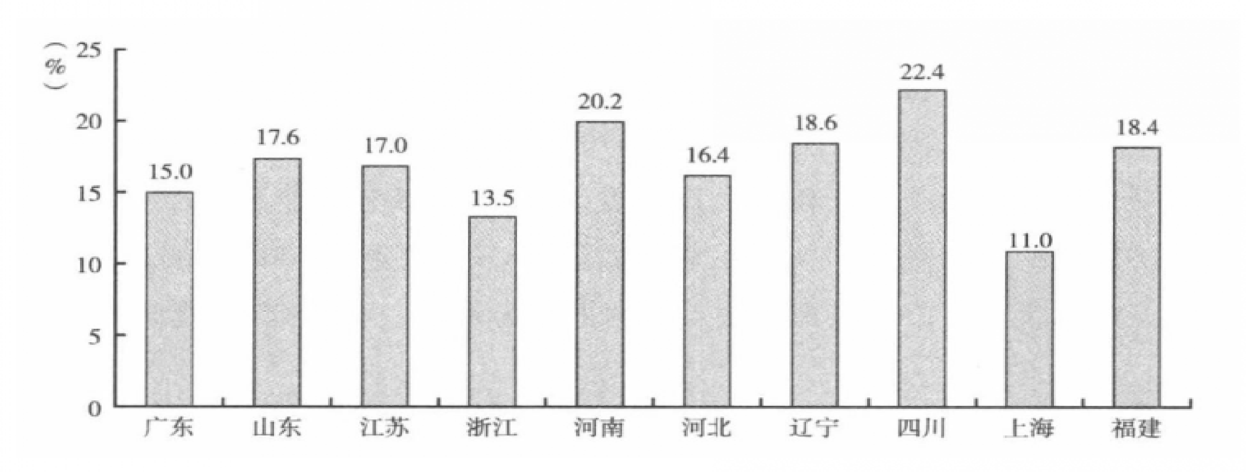


图3　“十一五”全国十大工业强省规模以上工业年均增速

（3）工业经济增长高于全国四大地区平均水平。“十一五”时期，四川规模以上工业增加值增长速度高于同期东部地区（15.8%）6.6个百分点、中部地区（20.2%）2.2个百分点、西部地区（19.8%）2.6个百分点、东北地区（17.6%）4.8个百分点（见图4）。

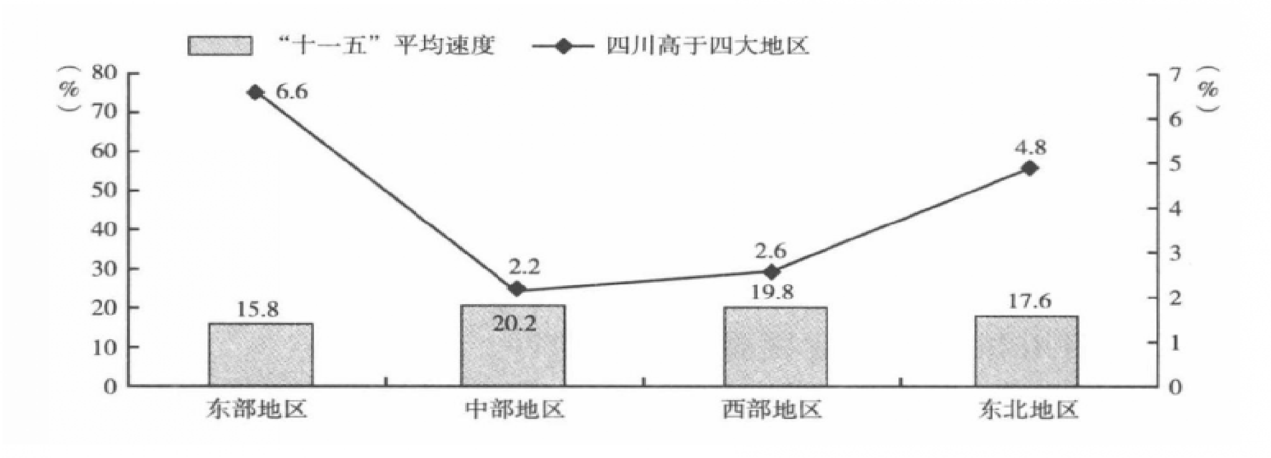


图4　“十一五”四川与全国四大地区规模以上工业增速比较

2. 重庆①

2005～2010年，是重庆工业华丽转身的5年。“十一五”期间，重庆工业不

① 本部分来源于《华龙网－重庆日报》，2011年10月15日，http://cq.cqnews.net/sz/2011－10/15/content_9110390.htm，部分数据根据重庆统计政府信息公众网数据整理。

仅销售收入突破万亿元，实现10300亿元，还实现了结构优化，从老工业基地一跃成为全球最大的笔记本电脑基地，走出了内陆城市工业转型升级的“重庆路径”。

2010年，全市工业销售收入10300亿元，“十一五”期间年均增长24%，迈入全国“万亿元俱乐部”；工业增加值3700亿元，年均增长21%，比全国和西部地区平均增速分别高7个和3个百分点，比全市GDP增速高6个百分点，对全市经济增长的贡献率达57%，工业增加值占GDP比重由2005年的33%提高到47%；工业税收在全市一般预算收入中的占比为47%，比2005年提高12个百分点。

重庆工业已处于新的历史起点，从纵向看有三个特点：一是驶入了高速发展的快车道，工业增加值增速比全国平均水平快近一倍；二是进入快速转型阶段，电子信息产业占全部工业比重进入两位数，且直线快速上升；三是形成了推进工业跨越式发展的机制和队伍，全市经济运行调控领导体制和项目引进机制逐步完善，并积累了重大项目引进与建设的经验，培养了一批素质高、能力强的工作团队。从横向看，重庆工业增加值在全国、西部地区的比重不断提高，分别达到2.3%、9.7%。主要工业产品在全球、全国举足轻重，摩托车产量分别占全球产量的16%、全国产量的32%；通用机械产量分别占全球产量的13.3%、全国产量的40%；汽车产量分别占全球产量的2.1%、全国产量的8.9%。

2011年，重庆规模以上工业企业实现主营业务收入11566.07亿元，首次进入全国“万亿元俱乐部”，比上年增长34.3%；工业经济效益指数再攀新高，从2008年超过200点之后再创新高，达到257.7点。

（五）四川和重庆产业调整各有侧重①

成渝经济区中四川所属的15个市和重庆所属的31个区县三次产业调整存在差异，且各有侧重，四川所属地区的工业快速发展，而重庆所属地区的服务业快速发展。

1. 四川地区第一产业占比较重庆地区下降更慢

2010年，四川地区第一产业占比为14.45%，较1997年降低了11.95个百

① 本部分数据分别来源于《2011四川统计年鉴》和《2011重庆统计年鉴》。



分点，而重庆地区2010年第一产业占比为8.65%，较1997年下降了14.35个百分点。

2. 四川地区第二产业占比较快上升，占比略低于重庆

四川地区第二产业占比由1997年的40.3%上升为2010年的50.46%，13年时间上升了10.16个百分点；而重庆同期上升了11.72个百分点，由1997年的43.08%上升到2010年的55%。从四川和重庆的核心区域来看，成都市九区六县四市和重庆主城九区第二产业差距逐步缩小。

3. 重庆地区第三产业发展较四川地区略快

1997年重庆地区和四川地区第三产业占比相差不大，重庆地区第三产业占比为33.0%，四川地区第三产业占比为33.3%，相差0.3个百分点。2010年重庆第三产业占比为36.25%，四川为35.1%，两者相差1.15个百分点。

（六）经济区内要素加速流动

“十一五”期间，成渝经济区资本流动加速，双边投资增速迅猛。其中，仅注入四川的重庆民营资本就高达288亿元，位居外省市在川投资额第一位。[①]“十一五”期间，重庆实际利用内资项目资金总额5677.4亿元，其中四川在重庆的投资为985.3亿元，约占重庆利用内资总额的17.35%，四川投资占西部地区在重庆总投资额的69.62%。“十一五”期间，四川在重庆的投资年均增速为85.38%，高于全国增速（73.52%）近10个百分点。“十一五”期末，四川在重庆的投资额超过上海，成为在重庆投资的第四大内资来源省份。2011年前三季度，四川超过浙江，成为重庆的第三大内资来源地。2011年前三季度，重庆实际利用内资2807.46亿元，其中来自四川的投资额372.21亿元，占全部内资额的13.26%，西部地区在重庆投资额的69.99%，继续保持西部地区在重庆投资的第一位。

三 “新区”建设为成渝经济区插上翅膀

回顾改革开放前30年，我国区域开发开放战略历经三次大的飞跃，每一次

① 《川渝民营经济再聚首助推“成渝经济圈”》，http://www.gscn.com.cn/pub/special/2009zt/xibukaifa/cyjjq/2009/09/22/1253587703527.html。

都对我国区域经济发展和经济格局产生深远的影响。第一次是20世纪80年代试水深圳、第二次是90年代棋走浦东、第三次是21世纪布局滨海，分别撬动了珠三角、长三角、环渤海经济圈的三次开发高潮，清晰地勾勒出国家改革开放前30年从南到北的大开放进程。在深入推进西部大开发新的十年的重大时刻，重庆两江新区、四川天府新区相继规划实施，这是中央促进西部大开发向纵深推进、推动区域协调发展的重大战略抉择。也是在世界经济全球化、区域经济一体化的大背景下，培育西部地区增长极，带动中西部崛起的国家开发开放大战略。

（一）四川天府新区建设

四川天府新区建设最初的设想是将成都（省级）高新区、成都（省级）经开区、成都双流机场及配套开发区以及成都进出口加工区和成都综合保税区等不同级别、类型各异的经济区进行整合，面积在1000平方公里左右，位于成都都市圈核心位置，通过天府新区的建设，实现资源、要素的整合，提升经济区的综合实力和整体竞争力，并辐射带动包括绵阳、德阳、资阳、眉山等在内的成都城市群的发展。根据出台的天府新区规划，其范围最终确定为：以成都高新技术开发区（南区）、成都经济技术开发区、双流经济开发区、彭山经济开发区、仁寿视高经济开发区，以及龙泉湖、三岔湖和龙泉山（简称“两湖一山”）为主体，主要包括成都市的高新区南区、龙泉驿区、双流县、新津县、资阳市的简阳市、眉山市的彭山县和仁寿县，共涉及3市7县（市、区）37个乡镇和街镇办事处，总面积为1578平方公里，其中成都范围内的面积有1293平方公里，约占整个天府新区规划面积的81%。

天府新区的建设将与重庆两江新区齐头并进，作为成渝经济区的核心区域，共同带动西部经济发展。根据规划，天府新区的总体定位，是以现代制造业为主，打造一个高端服务业集聚、宜业宜商宜居的国际化现代新城区，再造一个“产业成都”。通过着力打造天府新区，把成都建设成为内陆开放型经济战略高地核心区、现代产业重要集聚区、统筹城乡发展示范区。而天府新区也将成为成都大产业、大项目的聚集地，同时集聚新型城市功能，包括科技、商务、行政文化和高新技术产业基地等，也是政府新办公区与金融服务区。其规划理念是“山水环绕、组合布局；产城融合、三位一体；城乡统筹、生态田园；集约发展、智能低碳”。规划赋予天府新区的核心功能包括“一门户、两基地、两



中心”。

天府新区一个主要的目标是再造一个“产业成都”，其总体规划对产业布局进行了着重部署，共规划了八大产业集聚开发区：空港经济开发区以新能源产业为主导，重点发展光伏、风电与核电装备；双流信息产业区以电子信息与科技研发为主导，重点发展集成电路、软件服务与物联网；新川创新科技园以科技研发为主导，大力发展信息服务、服务外包和总部办公；成眉战略新兴产业区主要从事新材料、生物医药、节能环保产业及科技研发；成都经济技术开发区以汽车研发与制造、航空航天装备、工程机械制造为主导；东山科技产业区以科技研发为主导，创新发展信息服务、中试孵化、总部办公等；南部现代农业产业区以农副产品深加工、现代农业科技研发、生物技术为主导；视高经济开发区以农副产品深加工、机械、电子制造为主导。

（二）重庆两江新区建设

重庆两江新区是2010年6月18日由国务院批复的继上海浦东新区、天津滨海新区后，第三个国家级开发开放新区，也是我国内陆地区唯一的国家级开发开放新区。两江新区位于重庆主城区长江以北、嘉陵江以东，规划面积1200平方公里，其中可开发建设面积550平方公里，涵盖江北区、渝北区、北碚区三个行政区部分区域及北部新区，拥有内陆唯一的保税港区——两路寸滩保税港区。

两江新区拥有优越的交通条件。重庆地处我国中西结合部，地理上承东启西、沟通南北，拥有面向国际、连接南北、辐射西部的密集立体交通网络：拥有我国最大的国际机场之一和我国内河航运最大港口之一，同时，8条纵横交错的铁路主干线在这里汇集。长三角海运到达欧洲28天，而重庆铁海联运到达欧洲27天。此外，随着新欧亚大陆桥和印度洋出海通道的打通，两江新区创新的物流方式极大地降低了物流交易成本，为两江新区汇聚全球生产要素、搭建快速结转平台，发挥长江黄金水道、江北国际航空港枢纽、内陆唯一保税港区影响力，以流量经济服务、辐射中西部创造了优越的条件。

在政策上，两江新区是全国政策最为优惠的一个区域：西部大开发优惠政策、统筹城乡综合配套改革先行先试政策以及比照浦东新区和滨海新区的开发开放政策，这三大优惠政策的叠加，意味着两江新区成为始终保有国家内陆最优惠政策的区域。而且国家还在现有政策范围内，加大对两江新区发展的支持力度，

推动产业、资金和人才向两江新区集聚。在国内产业结构不断转移和升级的大背景下，加之近年来电子商务的迅猛发展，重庆未来将成为中西部地区最大的信息资源中转站和产业集散基地之一。

上海美国商会《2011 中国消费市场战略》预测，到 2015 年，中国的消费力将足够买下超过 14% 的世界商品，成为紧随美国之后的全球第二大消费市场。[①] 而国内市场的潜力主要在中西部，市场力量在国家战略的推动下，将释放出强大的动力，重庆两江新区将成为我国内陆开放发展的重要引擎之一。其辐射西部地区面积达 680 多万平方公里，相当于深圳和浦东新区的 30 多倍、滨海新区的 20 倍，辐射人口分别相当于深圳、浦东、滨海的 4 ~5 倍。两江新区的开发开放必将有力地拉动中西部的发展。

四　成渝经济区一体化过程中的障碍因素

作为西部最重要的一个经济板块，成渝经济区近几年的快速发展展现了增长极的特征。然而成渝经济区要实现增长极的辐射带动功能还存在诸多的障碍。

（一）行政壁垒引致市场割据

现有的行政体制和市场运行机制下形成的区域产业，被深深地烙上了市场分割的印迹。“市场割据”又带来“产业趋同”，形成低水平的产业结构，加上分灶吃饭的财政体制，使得区域性的市场壁垒难以从根本上得到消除。虽然目前看，过去那种以政府部门名义对外地产品进入本区域设置障碍的情况已经不多见，但取而代之的是以地方政府开协调会等方式人为设置障碍限制商品和服务自由流动的情况。此外，市场主体准入的门槛在川、渝两地并不完全一致，各自推出的改革措施难以适用于成渝经济区的整个区域空间。同时，服务软环境和税费执行标准各有差异，也造成川、渝两地市场主体的准入门槛存在差别。而这些状况都在很大程度上阻碍了成渝经济区市场一体化的进程。

---

① The American Chamber of Commerce In Shanghai I booz&co. , *China Consumer Market Strategies 2011*, http: //www. booz. com/cn/home.



（二）市场建设滞后产业发展

成渝经济区的主要支柱产业同时也是本区的优势产业，但是，由于相关市场体系培育并不充分，主要产业产品就地市场化程度低，导致产业优势未能被有效地转化为市场优势，这既不利于产业本身的发展，也是市场资源的浪费和效率的损失。比如优势十分明显的重化工产业、汽车、电子信息、装备制造、医药产业等，这些产业有规模、有技术，其产品也是经济区内的主要商品流，在成、渝两个中心城市却并没有相应的上规模、具辐射能力的专业龙头批发市场的存在。这与长三角、珠三角等东部发达经济区域产业与市场高度融合、相互促进的发达市场体系和相关服务体系相比，成渝经济区还有很长的路要走。

除此以外，成渝经济区的生产要素市场发育还较大程度地滞后于产业发展的需求。尤其是金融市场市场化程度较低，多层次的资本市场还没有形成，企业直接融资的比重较低，多数企业还需要依赖间接融资。此外，人才和劳动力市场尤其是高端人才市场发育不够，技术市场也处于起步阶段，这些要素市场滞后于产业发展的状况成为成渝经济区市场体系发展过程中最为突出的薄弱环节。

（三）“城市化失衡”导致“极化效应”

作为区域经济发展的重要载体，高密度的城市群是成渝经济区的一大优势，但其城市体系、规模、结构却严重失衡，其特点是：超大城市人口高度集中，特大城市断层，大城市数量少且规模小，中小城市数量较多，但规模小且人口所占比例小。经济区内城市体系缺乏大城市，导致区域内极化效应明显，在一定程度上造成了中小城市发展滞后。事实上，在规划的成渝经济区 33 个城市中，除了成都、重庆两个超大城市外，其余都是中小城市，其中 19 个县级市，没有一个大城市，呈典型的断层特征。这种城市体系的断层状态导致区域内人口、产业、资本、技术、信息与人才向成渝两地高度集中，极化效应非常明显，而成渝相距 300 公里以上，两个城市的辐射范围还远没有形成交集。同时，城市体系由于不连续分布的断层状态，使城市群中的超大城市与中、小城市之间缺乏良好的传递疏导，导致超大城市超负荷运行，中、小城市的合理建设与发展受到阻碍，不能很好地发挥城市体系的整体效益和社会效益。

（四）地方利益抑制区域协作

区域经济协作不是简单的地方经济集合或地方经济总量的叠加，否则将不利于区域范围内资源要素的优化配置和整合。从这种意义上讲，成渝经济区内的城市群之间更应该强调分工与协作，强调资源的整合，而不是竞争。以汽车制造业为例，重庆直辖以后，四川的汽车制造业几近消失，而重庆具有形成西南汽车、摩托车工业生产基地的良好条件。从区域经济要求市场协作来看，重庆应以整车生产为主导，四川应在零部件生产上与重庆进行配套。但四川并没有着眼于汽车零部件生产配套企业，而是引来丰田和一汽，以振兴四川汽车工业；同时，重庆长安集团近300余家的配套企业中，一半来自重庆本地，另一半来自江浙地区，几乎鲜有四川企业的身影。近年来，成渝经济区涉及多边联合的大的投资项目很少，各地区产业结构趋同的情况日渐严重：一方面，经济区内城市职能体系分工不明确，各个地区的产业发展往往自成体系，缺乏合理有效的分工协作，常常是几个城市都将同一个产业或同几个产业列为重点发展的产业；另一方面，城市职能专门化程度都不高，当经济发展的需求和速度远远超过当地资源的供给状况时，“僧多粥少”的窘况和条块分割的地方保护主义必然导致资源大战，从而使有限的资源难以按市场经济机制合理配置并有序流动。

五　成渝经济区发展趋势研判

（一）“十二五”经济增速加快，可能提前完成《成渝经济区规划》目标

成渝经济区规划提出了本区发展分两步走的战略：第一步到2015年，经济实力显著增强，建成西部地区重要的经济中心。地区生产总值占全国的比重达到6.5%，人均地区生产总值达到32000元。“十一五”期间，四川经济经历了汶川大地震和全球经济危机的考验，年均增速仍然达到13.7%，人均增速为13.8%，而重庆年均增速达到了15%。从“十二五”开局成渝经济区发展态势看，成渝经济区完全可能提前1～2年实现地区生产总值占全国6.5%、人均总产值达到



32000元的规划目标。重庆户籍制度改革一年多，城镇化率提高8.5个百分点，目前城镇化率已经达到38%，并有加快的趋势，据此判断，规划第一步的城镇化目标也完全可能提前实现。四川的城镇化率目前已达40.3%。以成渝经济区规划实施为契机，四川各地市掀起了新一轮产业规划、园区建设高潮，同时在天府新区的带动下，四川的城镇化将加速发展，到2015年52%的城镇化率有可能提前实现。经济提速、产业扩张带来的就业机会也将进一步缩小城乡居民收入差距。到2020年成渝经济区一体化格局将基本形成，成为我国综合实力最强的区域之一。

（二）区内中小城市加速发展、核心城市竞争加剧

重庆在自身范围内构筑一小时经济圈，规划了“一心，四带，五区”的产业格局，以大都市建设拉动周边中小城市和区县的发展。四川也对辖区市县进行指导性的功能定位，希望通过城市协作，实现错位发展，同时，四川提出“环重庆经济圈”概念，2009年10月27日，省政府出台《关于加快“一极一轴一区块”建设推进成渝经济区发展的指导意见》，鼓励环渝的达州、广安、泸州等市主动接受重庆的“辐射”，争做重庆的“菜篮子”，引进重庆的“车轮子”。在全球产业升级和我国东部地区产业结构调整的大背景下，成渝经济区中小城市成为产业转移的有力竞争者，在为核心城市提供产业配套方面，周边中小城市也将获得发展机遇。同时，在成、渝“双核”城市“新区”建设的大力推动下，中小城市将获得前所未有的发展。但是两大中心城市却极有可能产生更加激烈的竞争，比如，都力图成为西部金融中心、创新中心、电子商务中心等。

（三）对西部地区的极化效应大于辐射带动能力

从前述发展态势来看，成渝经济区主要经济指标无疑都名列前茅，特别是成都和重庆两大核心城市综合实力在西部中心城市中具有绝对优势。不仅成渝经济区内各种生产要素向“双核”城市大量聚集，而且西部其他地区的要素也有向其聚集的趋势，特别是近几年，国家级两江新区的建立、成渝经济区的规划实施，以及天府新区的随即开建，由于空间距离以及行政间隔的存在，短期来看，成渝经济区的极化效应远大于对西部其他地区的辐射带动能力。

B.22

关于长江中游城市群构建的总体构想

彭智敏　周睿全*

摘　要：本文阐述了长江中游城市群的理论基础和现实依据，通过对构建长江中游城市群的必要性和现实性的分析，提出了构建长江中游城市群的目标定位以及路径。

关键词：长江中游城市群　目标定位　路径

长江中游城市群，是指以位于长江中游的武汉城市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖生态经济区为核心，外加鄂湘赣三省沿长江、环洞庭湖、环鄱阳湖的若干城市（宜昌、荆州、岳阳、益阳、常德），通过整体规划和集成发展形成跨省域的区域经济高度一体化的城市集群。

在经济全球化和区域经济一体化的背景下，全球范围内各大城市间分工、交流、合作与竞争日益强化，同时投资的自由化和贸易的全球化淡化了企业的地域、空间和国家属性，使今天的国际竞争基本单位已经不再是单个企业或城市，城市群已经成为国际竞争和区域竞争的基本单位，成为国家区域经济发展的新动力。城市群不仅代表着区域经济社会发展的趋势和走向，甚至决定着一个国家在世界经济格局中的地位和作用。

一　长江中游城市群构建的理论基础和现实依据

（一）理论基础

城市群的相关概念最早是由法国经济地理学家戈特曼于 1957 年提出的，

* 彭智敏，湖北省社会科学院研究员，研究方向为区域经济、流域开发；周睿全，湖北省社会科学院博士，研究方向为区域经济与产业集群。



其后他对城市地区与扩展的大都市地区进行了深入研究，又提出了 Megalopolis 的概念。我国学者对城市群现象的研究始于20世纪80年代初，宁越敏、于洪俊首次以“巨大都市带”的译名将戈特曼思想引入中国，随后周一星提出了与 Megalopolis 相对应的概念，顾朝林、张勤（1999）全面探讨了经济全球化对中国城市发展的影响，提出了中国大都市带和大都市区的跨世纪发展战略。

对于长江中游城市群的研究，理论界研究开始于20世纪90年代。20世纪90年代初，湖北省社科界就发起召开过两次长江中游理论研讨会，得到了国内学者的积极呼应。1993年10月，江西学者江景和发表了题为《关键之举是共建一个新的“发展极”》的文章，首次提出建立“汉长昌大三角”概念。2003年4月，中国科学院院士陆大道在其论著《中国区域发展的理论与实践》一书中更是明确指出：“在加强沿海四大聚集区的同时，建设‘汉三角’”，“加快这一新的区域增长极的形成，以充分发挥该区域增长极的区域扩散功能，完善我国区域经济的空间布局，是21世纪我国宏观空间布局战略中的一个重要之举”。2003年，湖北省社科院秦尊文研究员，在《江汉论坛》上发表了《长江中游经济区的建立与发展》一文，正式提出“长江中游城市群”概念，并且首次提出将武汉城市圈、湘东北城市圈、赣北城市圈“三圈融合”，打造长江中游经济区，支撑“中部崛起”。2010年，湖北省社科院彭智敏研究员认为武汉城市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖城市群虽然地跨三省，但都位于长江中游，且相互毗邻，历史文化相近，交通基础设施良好，经济社会联系历来比较密切，具有合力打造长江中游城市群的坚实基础，并能以此形成“第四极”，促进中部崛起。

（二）现实依据

目前，世界已经形成了六大城市群，都集中于欧美发达国家，分别为以纽约为中心的美国东北部大西洋沿岸城市群、北美五大湖城市群、美国西海岸城市群、日本太平洋沿岸城市群、大巴黎地区城市群以及伦敦城市群，这六大城市群是当今世界最为发达的地区，在经济、科技、教育等诸多方面都占据绝对领先地位，成为世界经济社会发展的主要引擎和方向。改革开放30多年来，我国经济社会取得了长足进步。长三角、珠三角和京津冀三大城市群已成为我国经济发展

最为迅速，成果最丰硕的区域，也是引领中国走向未来、走向世界的主力军。2011 年，三大城市群合计完成地区生产总值 20.3 万亿元，用约 4.5% 的国土面积和 22% 的人口创造了近 40% 的国内生产总值。实践证明，城市群是国家竞争力的重要支撑。

从宏观政策环境来看，当前构建长江中游城市群面临重大的政策机遇。2009 年，国务院批复了《促进中部地区崛起规划》，明确提出：加快形成沿长江、陇海、京广和京九"两横两纵"经济带，积极培育充满活力的城市群。之后又专门出台了《关于促进中部地区城市群发展的指导意见》。此外，《全国主体功能区规划》以及《十二五规划纲要》中，由武汉城市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖生态经济区为主体构成的"长江中游地区"被列为"国家层面的重点开发区域"，要求加快构建"沿长江中游经济带"，鼓励武汉城市圈、长株潭城市群、环鄱阳湖生态经济区加强联系。而且，对于长江中游城市群的构建，国家领导人也给予了高度重视。胡锦涛总书记 2011 年上半年来湖北省视察工作时强调，湖北要构建促进中部地区崛起的战略支点，要充分利用湖北"九省通衢"的区位和交通优势，加强同中西部省份特别是沿江省市横向经济联合与协作，推动对内开放向深度和广度迈进。温家宝总理视察湖北期间，在听取湖北省委省政府就构建长江中游城市群问题专题汇报时，指示国家发改委进行研究。国家发改委在向国务院的回复意见中明确表示支持三省打造具有较大影响、充满活力的长江中游城市群，成为推动中部地区经济社会发展的重要增长极。

二　构建长江中游城市群的必要性

中部地区城市群发展面临着中心城市辐射带动作用不强、资源要素整合有限、产业集聚度不高、创新能力较弱、城市间分工协作程度较低等突出问题，仅靠自身力量，每一个中部城市群在发展和建设过程中可能都面临着不少难以克服的困难。作为国家重点开发区域的长江中游地区，要在下一轮竞争中占有一席之地，必须走联合发展的道路。同时，中国作为一个大国，东部三个城市群难以支撑起强大的国际竞争力。因此，在中部地区培育强大的城市群，是增强未来国家竞争力的战略举措。



（一）有利于水资源保护和利用，为“两型”社会建设提供试验示范

我国是一个水资源匮乏的国度，当前的生态环境面临巨大挑战，缺水与洪水并存、水污染日趋严重。长江中游城市群涵盖“一江两湖”（长江、洞庭湖、鄱阳湖），是我国水资源最为丰富、水资源利用类型最丰富的地区之一，同时也是当前水生态、水环境问题比较突出的地区。近年来洞庭湖、鄱阳湖、洪湖等重点湖泊水域面积缩小、容量减少、防洪调蓄能力下降，局部支流河段、大部分中小湖泊污染比较严重，如全国最大的城中湖东湖的水质多年均为五类或劣五类。同时长江中游流域内的江河利用也相对滞后。城市群的构建将加大重点湖泊的区域共同治理力度，营造良好的区域生态环境，也将加速长江中游港口的共同开发，努力构建经济生态和谐发展的局面，为全国大江大湖的治理和“两型”社会建设提供示范。

（二）有利于提升江河通航能力，打造长江“黄金水道”

在主要的交通运输中，水运的成本最为低廉，而且污染排放较小，是最为高效环保的运输方式。长江是我国最为重要的内河航运通道，在我国的综合交通网络中一直扮演着极其重要的角色。但一直以来，长江中游干流航道弯多、水浅，等级偏低，支流航道网络残缺不全，极大地影响了整个“黄金水道”作用的发挥。长江中游城市群的构建将有利于促进三省联合进行长江水道治理，加速沿江、环湖港口的连片开发和岸线资源的有机整合，提升长江中游水运通道的利用率。

（三）有利于扩大内需，激发经济增长的内生动力

长江中游城市群跨越三省，穿越两湖，总面积21.78万平方公里，人口近9000万，具有人口密集，需求旺盛，市场空间广阔，发展潜力巨大的特征。培育长江中游城市群有利于构建完善的国内市场体系，扩大国内市场总体规模。从区位看，长江中游城市群具有连南接北、承东启西的市场区位优势，市场辐射范围广阔，在国内市场体系中，处于重要的枢纽地位。从要素市场来看，长江中游城市群土地和劳动力等资源相对富集，当前资本和技术也出现回流趋向，沿海地

区的产业资本正加速向中部转移。在此背景下，通过城市群的共同构建，进而推动区域统一大市场的形成，消除市场壁垒，促进各种要素的充分流动，将极大提高居民收入水平，增强消费能力，扩充产业规模，释放内需动力。

（四）有利于促进中部地区承接产业转移，推动东中西部协调发展

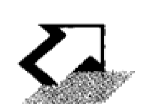
产业转移是优化生产力空间布局、形成合理产业分工体系的有效途径，是推进产业结构调整、加快经济发展方式转变的必然要求。当前，国际国内产业分工深刻调整，我国东部沿海地区产业向中西部地区转移步伐加快。在国家主体功能区分类中，长江中游城市群所涵盖的三大城市群及沿线城市都属于国家重点开发区域范畴，其发展的重点方向就是积极承接国际及国内优化开发区域产业转移，形成分工协作的现代产业体系，成为全国经济重要的增长极以及促进区域协调发展的重要支撑点。长江中游城市群的建设将三大城市群联合起来，将产业梯度转移的区域发展目标与国家主体功能区建设紧密结合，充分发挥三大城市群资源丰富、要素成本低、市场潜力大的优势，统筹谋划，错位竞争，有序承接，将加快东部地区向中西部地区产业转移的步伐，实现促进东部产业升级、带动中西部共同发展的格局。

（五）有利于促进中部地区崛起，形成中国经济的“第四极”

鄂湘赣三省适时推进构建以武汉、长沙、南昌为核心的长江中游城市群，不仅能够起到承东启西、连南接北的桥梁作用，而且在后劲潜力、产业实力、人力资源、生态环境、辐射国内市场等方面具有明显的比较优势和竞争优势。通过整体规划和集成发展，长江中游城市群将充分发挥核心区域的引领和辐射带动作用，整体提升中部地区城市化水平，深化中部地区与沿海长三角和珠三角等区域的对接，为中部地区发展提供新的动力，形成动能更加强劲的中部地区核心增长区，加快中部地区的整体崛起，将有望成为继长三角、珠三角、京津冀之后中国经济发展的“第四极”。

（六）有利于统筹区域协调发展，优化区域经济布局

从区域发展战略演变角度来看，国家区域发展战略经历了以沿海地区开放开发战略为标志的区域非均衡发展阶段，以西部大开发、振兴东北老工业基地和中



部崛起战略为标志的区域经济协调发展阶段。国家区域开放开发战略布局也相应地由沿海先行进入沿海、沿江并重时代。与此同时，长江流域的沿江发展战略由长三角地区向整个长江流域推进。与此相呼应，构建长江中游城市群，加速国家重要的粮食生产基地、能源原材料基地、高技术产业及现代装备制造业基地和综合交通运输枢纽打造，强健长江经济带“龙腰”，不仅有利于长江经济带巨龙早日腾飞，也有利于国家“两纵两横”经济带的协调发展和共同繁荣。

三　构建长江中游城市群的可行性分析

（一）地域相连、文化相近、人缘相亲

长江中游地区一水（长江）相连，武汉城市圈、长株潭城市群、环鄱阳湖生态经济区三大城市群地域相连，三大城市群的核心城市（武汉、长沙、南昌）呈等边三角形分布，形成一个天然的“金三角”，核心城市之间交通便利，公路、铁路、水路已连接形成全方位、立体式的大网络格局。而且历史上长江中游地区，是楚文化重要发源地，人文地理交相辉映，文化魂脉广为传承，同宗、同源的文化属性使区域合作交流具有坚实的社会基础。此外，长江中游地区历史上人口流动比较频繁，奠定了长江中游地区人缘相亲的特定基础。地理毗邻拉近了空间的距离，文化相近减少了交流的障碍，人缘相亲增加了彼此认同，这些都为区域交流与合作提供了充分的便利，有利于人员、物资、信息和资金的流动，为长江中游城市群组建跨省经济区奠定了坚实的自然和历史基础。

（二）经济社会联系紧密

一直以来，鄂湘赣三省在经济上存在密切的经济往来。如近代史上著名的“汉冶萍”（由汉阳铁厂、大冶铁矿和江西萍乡煤矿组成，是中国第一代新式钢铁联合企业）。1987 年 5 月成立的武汉经济协作区是我国中部最大的经济合作组织，囊括了鄂湘赣三个城市群中的所有城市。如今国家设在武汉的华中电网、长江水利委员会、人民银行等机构，仍管辖鄂湘赣等省份，外国驻汉总领事馆和外资银行武汉分行，业务通常也覆盖三省。

（三）城市密集区的雏形业已形成

长江中游城市群所包括的地域范围，不仅包括了武汉、长沙、南昌鄂湘赣三省的政治、经济、文化中心，同时也包括了宜昌、黄石、岳阳、株洲、九江、景德镇等三省的重点城市，是三省城市化水平最高的地区。沿“汉长昌”高速环路从武汉出发，经赤壁进入湖南，经醴陵进入江西，经九江进入湖北，回到武汉，沿线总共要经过22座县级以上城市，平均不到50公里一座，城镇间空间临近有利于整个长江中游城市群整合和布局。

（四）共同的利益诉求

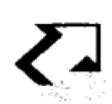
鄂湘赣三省要素禀赋以及政策机遇较为相似，经济发展水平相近，三次产业发展比较均衡，经济结构具有一定的趋同性，在经济社会发展中存在众多相同和相似的问题，有着众多的共同利益诉求，如共同推进新型工业化，发展装备制造和高技术产业，加快发展农业产业化和现代服务业，并且在长江“黄金水道”的共同开发、湖泊的生态保护、粮食主产区建设等方面也具有广阔的合作空间。

（五）交通立体网络正在形成

长江黄金水道将三省天然串联。加上汉江、湘江、赣江等主要支流，形成辐射四周的密集水路。连接武汉、长沙、南昌三极中心的汉长昌高速环路已建成，把三省城市化水平较高地区“圈”在一起，为长江中游城市群奠定了高等级公路主骨架。加上汉宜高速公路、汉宜铁路、荆岳高速等交通通道，为汉长昌地区核心城市扩大经济辐射范围提供了有利条件。武广高铁贯穿两湖地区，带动了“武广经济带”的形成，武汉到长沙缩短至1小时，大大缩短了沿线城市间的时空距离，使两大城市群的物理连接呈现“铁”的形态。正在规划中的武九客运专线起于武汉市，北连京广线，南接昌九城际铁路，是国家规划的“五纵五横”综合运输走廊武汉至台北支线的组成部分。该线路建成后，将直接推动环鄱阳湖生态经济区快速对接武汉都市圈。

（六）坚实的基础条件

长江中游城市群所覆盖区域，不仅在区位交通、资源禀赋、科教方面具有优



势，而且其发展的主要经济指标在所在省份都占有重要地位（见表1）。这些数据表明，长江中游城市群不仅是鄂湘赣三省经济增长和社会发展的发动机，而且正在成为促进整个中部地区崛起的增长极。

表1　2010年长江中游城市群各区域主要经济数据比较

地　区	地区生产总值(亿元)	第一产业(亿元)	第二产业(亿元)	第三产业(亿元)	全社会固定资产投资(亿元)	地方一般预算财政收入(亿元)	出口额(亿美元)
武汉城市圈	9585.6	952.2	4481.4	3808.7	6762.7	555.8	106.3
宜昌	1547.3	176.4	889	481	949.5	70.2	12.5
荆州	837.1	231.1	325.3	280.7	600.9	27.6	5.7
小计	11970.0	1359.7	5695.7	4570.3	8313.1	653.6	124.6
湖北全省	15806.1	2147	7764.7	5894.4	10802.7	1011.2	144.4
占比(%)	75.4	63.3	73.4	77.5	77.0	64.6	86.3
长沙	4547.1	202.0	2437.0	1908.0	3192.6	314.3	35.6
株洲	1274.8	123.8	745.5	405.5	808.5	78	6.9
湘潭	894.0	96.0	499.4	298.6	633.3	47.4	7.8
岳阳	1539.4	215.5	834.2	489.6	782.2	51.9	4.4
益阳	712.3	162.4	288.4	261.5	460.3	24.5	3.3
常德	1491.6	280	685.3	526.2	613.2	70	1.4
小计	10459.1	1079.6	5489.9	3889.4	6490.0	586.1	59.2
湖南全省	15902.1	2339.4	7313.6	6249.1	9821.1	1066.0	79.6
占比(%)	65.77	46.15	75.06	62.24	66.08	54.98	74.47
南昌	2207.1	123	1235	838	1936	146.5	36.7
九江	1032.1	98.0	579.7	354.3	877.5	71.1	12.1
景德镇	461.5	37.9	280.5	143.1	439.6	38.8	7.8
鹰潭	342.7	32.8	216.5	93.4	260	29.5	3.6
上饶	901	151.7	459.4	289.9	946	72.6	15
小计	4944.4	443.4	2771.1	1718.7	4459.1	358.4	75.3
江西全省	9435	1205.9	5194.7	3034.4	8775.5	777.9	134.2
占比(%)	52.40	36.77	53.35	56.64	50.81	46.07	56.09

资料来源：2010年湖北、湖南、江西各省市统计公报。

四　长江中游城市群的目标定位

在10～20年的时间内，逐步实现长江中游城市群的五个一体化建设，把长

江中游城市群建设成为水资源综合利用和“两型”社会建设的国家典型示范区，成为继长三角、珠三角、京津冀城市群之后具有全国性影响、对广大中西部地区具有强大辐射和带动能力的我国经济发展“第四极”。

（一）实现五个一体化

基础设施一体化。以建设连通东西、纵贯南北的运输通道和交通枢纽为重点，加快建设长江中游城市群区域综合交通网。加快长江干线航道、主要支流航道的综合整治和主要港口建设。加强区域内水系的防洪基础设施建设和水资源配置体系建设，提高水利保障能力。统筹推进能源基础设施一体化，形成统一的能源输送体系。

产业一体化。整合城市群内产业资源，构建区域产业合作发展纽带，形成区域内合理分工的产业发展格局，发挥各自的比较优势，突出特色，实现差异发展，形成各自的优势产业。创新长江中游城市群区域产业合作模式。

市场一体化。共同培育和发展长江中游城市群统一、开放、有序的市场体系。建立城市群内统一的征信系统，推进金融市场一体化。建立城市群内统一的人力资源体系，推进劳动力市场一体化，实现人力资源跨区域合理流动和优化配置。

文化旅游一体化。加强长江中游城市群的文化交流与合作，突出三省悠久的历史、厚重的文化底蕴，共同营造浓厚的区域文化氛围，着力提高城市群的文明程度和文化软实力，加快旅游资源的整合以及主要旅游景区的合作。

生态保护一体化。珍视长江中游城市群自然资源丰富、生态环境优越、水系发达、森林覆盖广的优势条件，深化在生态环保领域的合作和共建。积极探索生态补偿模式，加强联合试点工作。实现三地联动机制，共同开展河流湖泊的综合治理和保护。

（二）打造水资源综合利用和“两型”社会建设的国家典型示范区

在10～20年的时间内，在长江中游地区形成空间分布合理、规模适中的港口群，实现岸线资源的有效利用。实现洞庭湖、鄱阳湖、洪湖等重点湖泊资源养殖、蓄水、分洪等综合职能。在武汉城市圈和长株潭城市群“两型”社会建设的基础上，在长江中游城市群全域内推广“两型”社会发展的基本思路，探索



具有自身特色的“两型”社会发展要求的工业化道路，形成工业化带动城市化、城市化促进工业化的健康发展模式。构建城乡互动、区域协调、共同繁荣的新型城市群，在全国率先走出一条有别于传统发展模式的“资源节约型、环境友好型”发展新路。

（三）打造“第四极”

在10年的时间内，长江中游城市群的经济发展要始终保持高速，位居全国的前列，到2020年经济总量居中西部城市群之首，缩小与东部三大城市群的发展差距。经济发展质量进一步提高，成为新型工业化、新型城市化区域发展的典范，成为中部地区核心增长极和全国经济发展“第四极”。

五　构建长江中游城市群的路径

（一）以交通为突破，合力构建长江中游城市群的综合交通网络

首先，利用长江航道优势，合力打造长江中游地区港口群，加快长江中游快速通道和综合交通体系建设。以武汉新港为主体，以宜昌、荆州、黄石、长沙、岳阳、九江、南昌为综合运输主骨架，以中部地区重要港口为补充的国内综合运输中转集散基地。重点建设一批适应能源、钢铁、化工原料、产成品、建材以及外贸物资等大宗货物中转的港口，加快建设铁水联运港。同时建设以冶金工业原料、产成品、建材转运为主的一批中小型港口。通过港口群的建设促进经济的融合，全面开展经济技术合作，加快形成中部崛起的先行区。其次，以武广高铁、京九客运专线等为主体，以武汉、长沙、南昌为中心节点，加快建设三大城市群之间的快速通道和交通体系建设，突破性建设三大城市圈之间的快速交通走廊和经济走廊。建设三个核心城市群之间的城际铁路，实现人员流动的公交化。

（二）加强产业合作，促进产业融合

区域整体竞争力归根到底在于产业的竞争力，而产业竞争力的关键在于产业区域特色优势的形成。长江中游城市群区域内各地应从自身的比较优势和核心竞争力出发，优劣互补，强强联合。武汉城市群已经确立光电子信息产业、汽车钢



材制造、生物工程与新医药行业等五大主导产业，可以带动和辐射长株潭城市群、环鄱阳湖城市群相同产业的共同发展。湖南长沙、株洲等地机械和交通设备制造业颇具优势，可以联合和重组湖北、江西两省的相关企业，进一步做大做强。江西的飞机、机械、石化等制造业，在全国有一定地位，可以辐射周边。要充分利用长江中游地区的制造业存量资源，加强区域协作和联合。如江西汽车工业，可考虑与武汉的汽车产业形成战略联盟，实现融合发展；再如石化工业，在长江中游经济区内的武汉石化、长岭炼化、巴陵石化、九江石化、昌九化工，可开展分工合作，错位竞争，各得其所。湖北和湖南的烟草行业也可以尝试强强联合，共同应对云南、上海等地的竞争。同时，国外及沿海地区的产业转移，也为三省加快建设现代制造业基地提供了良好的现实机遇。

（三）加强粮食主产区建设，促进农业整合

农业是长江中游地区的基础，三省都是农业大省，都是全国重要的粮食主产区，一直以来在稳定全国粮食生产、保障国家粮食安全中发挥着举足轻重的作用。湖北、湖南和江西针对国家粮食供需结构中水稻供应偏紧的状况，结合三省粮食生产实际，加大农田水利基础设施投入，尽快提升粮食生产保障能力。以加强粮食生产基地建设为重点，加强粮食生产重大工程建设的合作。积极发展现代农业，加快农业结构调整，大力推进农业产业化经营，加强农村基础设施的共建，提高农业综合生产能力。

（四）以“一江两湖”为重点，共同加强河流湖泊的治理

湖北、湖南、江西三省都是水资源丰富省份，尤其是长江中游城市群区域内，河流纵横，湖泊密布。三省可联合行动，以长江、洞庭湖、鄱阳湖为重点，共同加强河流湖泊的治理。重点是加强长江防洪大堤加固、水资源综合利用、水污染综合治理、湖泊治理等事项的合作建设。如城陵矶附近超量洪水分蓄、荆南四河的治理以及华阳河流域治理。三地加强跨区域的项目合作，联合向国家申报，共同提高生态安全保障能力，促进资源合理开发与生态环境保护，加快资源共同开发利用。

（五）加快建立区域合作机制，形成全方位的政府交流合作平台

长江中游城市群作为一个跨省域、流域性、多湖泊的城市群，其发展必将涉



及不同行政区域的利益平衡以及流域、湖泊的综合治理等问题，需要尽快有步骤、分阶段地建立各种不同层面的综合协调机制，形成多元化、多层次的区域合作体系，形成全方位的政府交流和合作平台。三省应尽快在省级层面组建跨省的工作协调机构，建立三省主要领导定期会晤制度，确立联席会议制度，定期研究和协商重大问题，加强三省沟通，实现有效协调与联动。同时，争取在国家层面建立工作协调专办，协调解决三省合作中的重大问题。

（六）加快实施重大项目，推进一体化建设

重大项目建设是构建长江中游城市群的重要载体和支撑，也是比较现实的工作突破口。三省整合利益诉求，共同申报重点建设项目，抓紧策划和启动一批跨省域的重大基础设施项目和产业合作项目，如宜湘高速公路、荆江航道整治、蒙西至石门能源通道建设、咸宁至宜春至井冈山铁路、武汉至九江客运专线，荆南四河与华阳河流域综合治理等，加快长江中游城市群区域一体化进程。

参考文献

Gottmann J. Megalopolis: or the Urbanization of the Northeastern Seaboard [J]. *Economic Geography*. 1957, (33): 189 – 200.

秦尊文：《长江中游城市群构建》，湖北人民出版社，2010。

陆大道：《中国区域发展的理论与实践》，科学出版社，2003。

秦尊文：《长江中游经济区的建立与发展》，《江汉论坛》2003 年第 12 期。

赵凌云、秦尊文、张静、汤鹏飞：《关于启动和加快长江中游城市群建设的研究》，《学习与实践》2010 年第 7 期。

彭智敏：《长江中游城市群应力争成为中国经济“第四极”》，2010 年 10 月 21 日《第一财经日报》。

江景和：《湘鄂赣合力，共建汉长昌高速公路环路》，《面向 21 世纪中部地区发展战略》，中国言实出版社，1998。

B.23
新疆经济形势：2011 年分析与 2012 年展望

肖春梅　李 红*

摘　要： 2011 年，新疆以转变发展方式为主线，践行新疆效率，积极实施民生建设工程，经济社会发展呈现增长提速、效益提升、民生改善、活力增强的态势，实现了“十二五”时期经济社会发展良好开局。2012 年，虽然存在国内外多重不确定因素，但国内政策利好和新疆自身发展能力的增强将使新疆经济继续保持快速发展的势头。

关键词： 新疆　经济形势　分析与展望

一　2011 年新疆经济社会发展态势良好

2011 年，面对国际国内环境的新变化和新疆经济运行的新情况，自治区党委和人民政府、各地各部门以科学发展为主题，以转变发展方式为主线，践行新疆效率，紧紧围绕“稳增长、控物价、调结构、强基础”发展目标，大力实施民生工程，开工建设了一大批重大基础设施和产业项目，新疆经济社会发展呈现“增长提速、效益提升、民生改善、活力增强”的态势，实现了“十二五”时期经济社会发展的良好开局。

2011 年，新疆实现地区生产总值 6574.54 亿元，按可比价计算，增长 12%，增速同比加快 1.4 个百分点，高于全国平均增速 2.8 个百分点。其中第一、二、三产业分别增长 6.5%①、10.8%②和 15.2%。

---

* 肖春梅，新疆财经大学经济学院副教授，博士，主要研究方向为区域经济、产业布局；李红，新疆维吾尔自治区发展改革委经济研究院研究员，主要研究方向为宏观经济、区域规划。

① 《2011 年新疆国民经济运行实现“十二五”良好开局》，新疆天山网，2012 年 1 月 31 日。

② 第二产业增加值增速为 2011 年前三季度数，数据来自新疆维吾尔自治区统计局编《新疆统计月报》2011 年第 11 期。



（一）三次产业稳步发展，经济效益稳步提高

农业克服了低温、干旱、病虫害侵扰及生产资料价格上涨的不利影响，生产稳步加快。2011 年农林牧渔业增加值增长 6.5%，增速同比加快 2 个百分点，高于全国平均增速 2 个百分点。主要农产品喜获丰收。全年粮食产量 1224.7 万吨，增长 4.6%，增速同比提高 3 个百分点；棉花产量 289.8 万吨，增长 16.9%，增速同比提高 18.7 个百分点；特色林果产品（不含果用瓜）624 万吨，增长 3.1%；肉类总产量 119.3 万吨，增长 2%；禽蛋产量 25.6 万吨，增长 5.1%；牛奶产量 130.5 万吨，增长 1.5%。粮食、棉花、肉类、禽蛋产量增幅均高于全国平均水平。① 以水利为重点的农村基础设施建设进一步加强，27 项"定居兴牧"骨干水源工程全面开工，大型灌区续建配套与节水改造工程建设快速推进，农业生产条件不断改善。

按照"两个可持续"和高起点、高水平、高效益推进新型工业化建设的要求，工业生产平稳增长，地方工业实力不断增强。2011 年规模以上工业增加值增长 11.4%，比全国 13.9% 的增速低 2.5 个百分点，比西部地区 16.8% 的增速低 5.4 个百分点。② 但反映地方资源优势和发展活力的非石油、非公有制、地方工业、中小型企业、园区工业较快增长，成为拉动工业增长的主要力量，体现了新疆经济自我发展能力逐渐提升。2011 年，规模以上非石油工业实现增加值 1092.14 亿元，增长 17.9%；非公有制工业 428.05 亿元，增长 16.2%；地方工业 809.27 亿元，增长 14.3%；中小型企业 879.18 亿元，增长 20.7%；园区工业 693.74 亿元，增长 15%。③ 八成以上主要工业产品产量增长，水泥、化肥、发电量等产品增势强劲。1～11 月，水泥增长 26.2%，化肥增长 39.6%，发电量增长 28.5%。能源基地和通道建设加快，煤电煤化工基地建设和"疆电外送"取得实质性突破。

工业企业经济效益基本平稳。1～10 月，新疆规模以上工业企业完成主营业务收入 5424.73 亿元，增长 30.6%；实现利润总额 791.61 亿元，增长 16.5%；

① 《2011 年新疆国民经济运行实现"十二五"良好开局》，天山网，2012 年 1 月 31 日。

② 《2011 年国民经济继续保持平稳较快发展》，国家统计局网站，2012 年 1 月 17 日。

③ 《2011 年新疆国民经济运行实现"十二五"良好开局》，天山网，2012 年 1 月 31 日。

上缴税金总额547.26亿元，增长30.7%。工业企业效益呈现以下三个特点：一是重工业及非石油工业利润增速领先。1～10月，规模以上重工业实现利润778.41亿元，增长18.7%，高于轻工业利润增速62.1个百分点；非石油工业实现利润254.07亿元，增长24.9%，高于石油工业增速12个百分点。二是中央企业盈利能力增强。中央企业实现利润599.17亿元，增长20.8%，占利润总额的75.7%，与上年同期相比利润额净增100亿元；地方企业实现利润192.43亿元，增长5%，占利润总额的24.3%，利润同比净增9.2亿元。三是八成以上行业实现盈利。在统计的37个工业行业大类中，有32个行业实现盈利，占86.5%，其中24个行业利润持续增长，化工、电力、煤炭、有色工业、黑色金属矿采选等10个行业利润增幅在50%以上。①

第三产业活力增强，增速创1995年以来新高。2011年新疆第三产业增加值增长15.2%，增速同比加快4.4个百分点，高于全国平均增速6.3个百分点。旅游市场持续活跃，发展势头良好，游客增幅明显，来疆旅游意愿强烈，入境旅游、国内旅游都取得很好的成绩。2011年接待入境游客132万人次，创汇4.7亿美元，分别增长25%和27%；接待国内游客3829万人次，国内旅游总收入411亿元，分别增长26%和44%。②“十一”黄金周新疆旅游客流成为全国的热点之一，人均旅游消费支出增长52.8%。房地产市场旺盛，房地产开发投资、房屋施工面积持续快速增长，保障性住房投入力度空前。1～11月，新疆房地产开发投资494.33亿元，增长54.7%；房屋施工面积5315.36万平方米，增长37.5%。市场需求有所回落，但房屋销售价格仍呈较快增长态势。1～11月，新疆商品房销售面积1501.77万平方米，增长15.5%；销售额532.56亿元，增长35.5%，增速分别比上半年回落6.6个和17.4个百分点，但总体销售形势好于全国。1～11月新疆商品住宅销售均价达到3289元/平方米，较2010年末增长15.5%。③2011年共建成35.6万套保障性住房和棚户区改造安置房。④

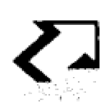
在经济整体向好和财税政策调整、大宗资源类商品价格上涨及对口援疆

① 新疆维吾尔自治区统计局编《新疆统计月报》2011年第11期；《统计报告》第84期，2011年11月28日。

② 《政府工作报告解读：2011年民生建设力度之大前所未有》，天山网，2012年1月11日。

③ 新疆维吾尔自治区统计局编《新疆统计月报》2011年第11期。

④ 《政府工作报告解读：2011年民生建设力度之大前所未有》，天山网，2012年1月11日。



项目启动等利好的带动下，地方财政收入大幅增加。2011 年，新疆地方财政一般预算收入增速创近 30 年来新高。初步预计，全口径财政收入 1646.18 亿元，增长 38.2%，其中，地方财政一般预算收入 720.91 亿元，增长44%。① 1～11月，新疆地方财政预算收入增幅为 43.3%，在全国 31 个省区市中排名第 6 位。②

（二）需求增加，投资力度明显加大

在各项惠民政策和旅游、文化持续繁荣的带动下，新疆消费市场持续活跃，吃、穿、用等生活必需品消费全面增长。2011 年社会消费品零售总额 1557.1 亿元，增长 17.5%，增速同比加快 0.4 个百分点，高于全国平均增速 0.4 个百分点。分商品类别看，食品类零售额增长 24.5%，服装、鞋帽、针纺织品类增长 30.9%，金银珠宝类增长 68.3%，家用电器和音像制品类增长 36.9%，汽车类增长 23.7%。③ 分城乡看，1～9 月城镇零售额增长 17.5%，乡村零售额增长 15.1%。价格上涨对消费增长的推动作用明显，1～11 月新疆商品零售总指数同比上涨 5.3%。④

2011 年，新疆全社会固定资产投资 4712.76 亿元，增长 33.1%，增速同比加快 7.9 个百分点，增速创 1994 年以来新高，比全国投资增速高 9.3 个百分点、比西部地区增速高 3.9 个百分点。⑤ 分城乡看，城镇投资 4204.36 亿元，增长 32.1%；农村投资 508.4 亿元，增长 42%。在城镇投资中，第一产业投资 101.72 亿元，增长 2.5%；第二产业投资 2305.03 亿元，增长 45.6%；第三产业投资 1797.61 亿元，增长 19.9%。制造业投资动力增强。在城镇投资中，工业投资完成 2253.03 亿元，增长 44.8%，其中，制造业投资完成 1076.49 亿元，增长 84.8%，占工业投资的半壁江山，高于城镇投资增速 52.7 个百分点。民间投资活力增强。2011 年民间投资 1587.86 亿元，在 2010 年增长 68.1% 的高增速基础上继续增长 56.1%，高于城镇投资增速 24 个百分点，占城镇投资的比重由 2010

---

① 《2011 年新疆国民经济运行实现“十二五”良好开局》，天山网，2012 年 1 月 31 日。
② 《2011 年 1～11 月全国各省（市区）主要经济指标完成情况》，陕经网，2011 年 12 月 31 日。
③ 《2011 年新疆国民经济运行实现“十二五”良好开局》，天山网，2012 年 1 月 31 日。
④ 新疆维吾尔自治区统计局编《新疆统计月报》2011 年第 11 期。
⑤ 《2011 年国民经济继续保持平稳较快发展》，国家统计局网站，2012 年 1 月 17 日。

年的32%提高到37.8%。地方项目投资能力增强，地方项目投资3082.89亿元，增长44.7%，增速同比提高11.4个百分点，比中央项目投资增速高38.1个百分点，占城镇投资的73.3%，比重同比提高6.4个百分点。[①] 重点项目建设投资快速增长，新开工项目进度加快，资金到位情况良好。1～9月新疆重点项目完成投资同比增长45.5%，重点项目到位资金1024亿元，资金到位率61%，同比增长42%。

对外开放步伐加快。2011年进出口贸易总额228.22亿美元，增长33.2%，增速同比加快10.4个百分点，高于全国平均增速10.7个百分点，其中，出口总额168.29亿美元，增长29.8%，同比加快12.1个百分点，高于全国增速9.5个百分点；进口总额59.93亿美元，增长44.1%，高于全国增速19.2个百分点。[②] 对塔吉克斯坦、俄罗斯、蒙古和巴基斯坦等周边主要贸易国进出口增长均在70%以上，对哈萨克斯坦进出口增长18.4%，对吉尔吉斯斯坦进出口增长62.8%。首届亚欧博览会成效显著，累计实现对外经济贸易成交总额55.58亿美元，对外经济技术合作项目成交8.98亿美元。

（三）对口援疆开局良好，成效明显

对口援疆开局之年，自治区党委、政府和各级党委、政府加强协调对口援疆规划编制、项目建设、政策落实、监督检查等工作，积极主动开展受援对接，全力做好服务保障工作，援建项目建设快速推进，成效明显。截至2011年10月底，2010年启动实施的171个试点项目全部开工建设，完工134个，完工率达到78.4%。各地各族群众真切地体验到了援疆工程带来的实惠；其余项目正在抓紧建设，年底基本可以全部建成。2011年新安排的1299个援建项目已开工项目1165个，开工率89.7%，其中已完工项目167个；绝大多数省市的援助资金已拨付到对口支援省市前方指挥部或受援地县财政账户，其中按工程进度拨付到项目91.4亿元，资金到位率81.1%。产业援疆力度加大，2011年各支援省市共安排产业发展项目214个，重点支持受援地区农牧业产业化以及工业、物流、旅游、产业园区等基础设施建设，项目总投资49.75亿元，援助资金18.85亿元；

---

① 《2011年新疆国民经济运行实现“十二五”良好开局》，天山网，2012年1月31日。

② 《2011年新疆国民经济运行实现“十二五”良好开局》，天山网，2012年1月31日。



计划安排园区项目 39 个，安排援助资金 5.8 亿元。智力援疆顺利推进，对口支援省市和援助单位累计向新疆选派第七批援疆干部人才 3231 名，接近前六批的总和；已实施涉及党政干部、专业技术人才、“双语”教育等的培训项目 288 个，已到位援助资金 2.75 亿元，累计完成援助资金投资 2.06 亿元。援疆内涵更加丰富，19 省市和国家各部委、中央各大企事业单位也都积极在各自业务领域争取开展援助支持和合作，推动援疆工作向纵深发展。

（四）民生建设成效显著，城乡居民生活持续改善

2011 年，新疆围绕“民生建设年”的决策部署，财政支出继续向民生领域倾斜，在 19 省市对口援助项目的推动下，民生建设投入力度加大，民生领域投资高速增长。

2011 年，用于民生的财政支出达到 1670.5 亿元，占地方财政一般预算支出的 73.2%，比重同比提高 2.2 个百分点。民生投资增速及比重均创改革开放以来新高。民生类工程累计完成投资 1009.08 亿元，增长 53.9%，增速同比提高 13.5 个百分点，占第三产业投资的 56.1%，比重同比提高 12.4 个百分点，其中，安居富民、定居兴牧和保障性住房建设取得明显成效。[①]

2011 年，新疆 30 万户 120 多万农牧民喜迁新居。35.6 万套保障性住房和棚户区改造安置房建成。120 万农村人口安全饮水和 8.95 万无电人口用电问题得到解决。新增 56.56 万城镇就业人员。85% 以上应届高校毕业生、7.41 万名 2009 年前实名登记未就业高校毕业生实现就业。1.4 万名少数民族普通高校毕业生带岗带薪赴援疆省市接受就业培训。累计 4.2 万户零就业家庭实现一人以上就业。城镇登记失业率降至 3.18%。转移农村富余劳动力 248.7 万人（次）。城镇“五项保险”参保 1971 万人（次）。企业离退休人员基本养老待遇继续提高。新农保和城镇居民养老保险制度提前一年全覆盖。25 万“五七工”、家属工纳入养老保险社会统筹。14.1 万关闭破产国有企业退休人员医保问题得到解决。新农合参合率达 99.7%，筹资标准增加 80 元，住院费补助比例提高达 72.4%。[②]

---

① 《2011 年新疆国民经济运行实现“十二五”良好开局》，天山网，2012 年 1 月 31 日。

② 《政府工作报告解读：2011 年民生建设力度之大前所未有》，天山网，2012 年 1 月 11 日。



价格调控总体有效。物价涨幅总水平整体回落。2011年11月居民消费价格（CPI）上涨5.9%，比前10个月回落0.2个百分点。12月当月上涨4.1%，为全年当月涨幅新低。在实施物价补贴、建立农产品绿色通道、节日投放储备牛羊肉和乌鲁木齐设立432个便民蔬菜直销点的市场示范作用影响下，食品类价格涨幅连续3个月回落，尤其是蔬菜价格2011年11月和12月涨幅同比分别下降4.9个和3.7个百分点；蛋类价格涨幅同比分别回落7.6个、0.8个百分点。[①] 首次为255.8万城乡困难群众发放临时价格补贴4.36亿元。

城乡居民收入增长加快，城乡居民收入增幅首次跑赢GDP增幅。2011年新疆城镇居民家庭人均可支配收入15514元，增长13.7%，同比加快2.4个百分点，特别是城镇低收入家庭人均收入大幅增长18.4%，高于全疆平均增速4.7个百分点。农民人均纯收入5442元，居西北五省区第一位，在2010年19.6%的高增长基础上继续增长17.2%。其中，工资性收入增长44.7%，转移性收入增长94.6%。[②]

二　2011年经济运行中的突出问题和新情况

尽管2011年新疆经济总体运行良好，但也存在一些值得注意的突出问题和新情况，具体表现为以下几个方面。

（一）石油天然气开采增长缓慢，致使工业增速持续偏低

2011年，全国石油行业已实现恢复性增长，但新疆油气产量并未恢复到金融危机前的水平。1～11月，新疆原油产量仅增长1.8%，天然气产量下降6.5%。[③] 受石油天然气开采业增长缓慢的影响，2011年规模以上工业增加值增长11.4%，比全国增速低2.5个百分点，比西部地区低5.4个百分点。

此外，全球经济复苏缓慢，国内宏观调控力度加大，市场变化的不确定性增加，持续存在的融资难、用工难、运输难及生产经营成本上升等矛盾，给新疆技

① 《2011年新疆国民经济运行实现“十二五”良好开局》，天山网，2012年1月31日。
② 《2011年新疆经济发展成绩：经济民生建设获重大突破》，天山网，2012年1月31日。
③ 新疆维吾尔自治区统计局编《新疆统计月报》2011年第11期。



术装备水平不高、产品市场竞争力不强的纺织、机电、轻工等下游行业部分企业经营带来很大困难。1～11 月新疆棉纱产量下降 4.6%；11 月番茄酱产量下降 30.7%，价格低迷，销售困难。

（二）通胀压力依然较大，且不可控因素增多

2011 年，新疆市场物价持续高位运行，CPI 涨幅超过市场预期和全国平均水平，农村上涨高于城市，南疆涨幅高于北疆，显示通胀压力仍然较大。从外部因素看，输入性通胀压力进一步加大，且不可控制。世界经济复苏的不确定因素仍较多，国际流动性仍十分充裕，涨幅较大的国际大宗商品价格仍将维持高位运行。从新疆内部看，一方面由于菜篮子保障能力不足的问题未得到有效解决，蔬菜价格不稳定，牛羊肉价格仍将维持较高价位；另一方面，建材特别是墙材供应紧张的潜在风险并未消除，给稳定物价带来较大压力。

（三）企业生产经营的外部约束趋紧

一是主要原材料价格上涨使企业生产经营成本大幅增加。1～11 月，新疆工业生产者购进价格指数和工业生产者出厂价格指数持续高位运行，且前者始终高于后者 3～4 个百分点，加上工资、能源、土地价格的上升，企业生产经营成本加大，利润上升空间收窄。1～10 月，新疆 1560 家工业企业中有 669 家企业利润同比减少，占 42.9%，利润下降行业主要集中在石油加工和炼焦业、装备制造业、黑色金属矿采选业、农副食品加工业、纺织业等行业。纺织业利润下降明显，81 家规模以上纺织企业中有 45 家利润下降、30 家亏损。①

二是部分行业和地区的用工短缺问题给企业生产经营带来了较大困难。在各种应用型、技能型人才短缺问题没有解决的同时，部分行业和地区又出现了用工短缺现象，特别是轻纺等劳动密集型行业招工难问题更为突出。

三是信贷收紧加剧了企业融资难。2011 年新疆金融机构存贷款余额双双增长，信贷规模继续扩大，但贷款集中、货币投放不平衡现象依然突出，贷款主要集中于石油、铁路、通信等优势企业，而中小企业融资难、资金紧张问题仍未改

① 新疆维吾尔自治区统计局编《统计报告》第 84 期，2011 年 11 月 28 日。

观。存贷差持续扩大，表明金融机构存款资金流向区外的规模仍在扩大，对本地经济发展的支持作用有限。[①]

（四）经济快速增长背后的不协调因素增多

2011 年，在利好政策的刺激下，新疆经济实现快速增长，但不协调因素也在增多，将对新疆未来经济可持续发展产生深远影响。

一是投资、消费和进出口比例关系失衡呈扩大态势。2011 年投资增长明显加快，消费增长相对缓慢。2011 年全社会固定资产投资增长 33.1%，同比加快 7.9 个百分点；消费扣除物价上涨因素实际增长仅为 11.6%。

二是财税收入增长与经济增长不协调。2011 年新疆财政收入大幅增加对于增强地方财力大有裨益。但同时也应看到，在市场物价持续高位运行、企业经营成本不断上升的大背景下，财税收入大幅增加，且增幅大大高于经济增长、企业利润总额增长和城乡居民收入增长的幅度，显示出当前的收入分配结构没有朝着有利于协调发展的方向推进。

三是能耗增长明显高于经济增长。2011 年上半年，新疆能源消耗呈全面增长态势，综合能源消费量增长 18%，全社会电力消费量增长 31%。其中，规模以上工业企业综合能源消费增长 24.12%，而且这些能耗的增长主要来自在产企业而非新上项目。与此同时，高耗能企业数量快速增加，对实现新疆“十二五”节能减排目标形成巨大压力。

四是轻重工业和大中小企业比例关系没有朝着有利于经济结构优化的方向推进。1～11 月新疆规模以上工业增加值中，轻重工业比例为 6.9∶93.1，[②] 轻工业比重比 2010 年和 2009 年同期分别下降了 1.4 个和 4.2 个百分点，低于 2008 年的水平（7.4%）。随着煤炭、煤电、煤化工和电解铝、钢铁等项目建设的快速推进，新疆轻重工业比例关系失衡必将扩大，这给原本就困难的节能降耗和扩大就业带来更大的困难。

（五）重点项目和领域建设资金短缺问题值得关注

一是地方政府财力薄弱，资金配套能力不足。面对大批量集中实施的政府投

---

① 新疆维吾尔自治区统计局编《统计报告》第 85 期，2011 年 11 月 28 日。

② 新疆维吾尔自治区统计局编《新疆统计月报》2011 年第 11 期。



资项目，大多数地州、县市都无力在短时间内筹措到位规定数额的配套资金，造成建设资金严重短缺，致使部分项目推进缓慢或工程质量大打折扣。二是交通、水利、能源等基础设施和基础产业建设项目受国家紧缩信贷和加强地方政府融资平台管理等因素的影响，贷款、融资难度增大，致使部分项目虽已开工建设，但工程进度缓慢。与此同时，国家出于宏观调控的需要，在一定程度上加剧了资金短缺的矛盾。此外，普遍上涨的建材价格也使原本就窘困的建设资金雪上加霜。

（六）农业增效、农民持续稳定增收存在较大的不确定性

2011 年，在国家和自治区各种惠农政策的支持下，在农产品价格上涨的推动下，农民收入实现较快增长。但局部灾害性天气频发、重发，农作物病虫害大面积发生，农资和劳动力价格普遍上涨，部分农产品卖难等，给农业增效和农民持续增收带来较大的不利影响。

三　2012 年经济形势展望

2012 年，国内外环境总体有利于新疆经济持续较快增长，但形势仍然复杂多变。

国际上，世界经济复苏缓慢，复苏进程的不确定、不稳定因素上升。全球经济增长放缓，通胀压力加大，欧洲主权债务危机进一步扩散，发达经济体失业率普遍较高，国际市场大宗商品价格高位震荡，全球金融市场波动加剧，这些都使我国经济发展面临的外部环境严峻复杂。

在国内，尽管宏观调控的效果已经开始显现，各方面有利条件较多，但面临的矛盾依然不少。除了一些长期存在的体制性、结构性问题外，经济运行中还出现了一些诸如市场物价较快上涨、节能减排形势严峻、部分行业企业生产经营困难加大、房地产市场仍处僵持状态等一些新问题。特别是经济增速缓慢回落、市场对经济下行的担忧增加、人民币汇率上升、外贸出口形势严峻等因素交织在一起，给宏观调控带来新的挑战。

2012 年，随着中央和 19 省市援疆的进一步深入开展、差别化产业政策的逐步落实和西部大开发新十年规划的实施以及一大批产业援疆项目、招商引资项目建成投产，将形成新疆新的经济增长点，资金、技术、人才和市场等方面的环境



将更加优化，这些政策利好将有助于新疆克服国际国内经济的不利影响，实现2012年经济的平稳较快发展。

从三大产业看，如果没有大的气候异常情况，农业生产将继续保持平稳较快增长。工业经济形势将总体好于2011年。一方面，由于2012年中石油和中石化排产计划提升至5%～6%，石油工业增长将好于2011年，对工业增长的贡献提高；另一方面，由于前几年工业投资增长所形成的新增产能将集中投产形成新的增长点，一批煤化工、电解铝、建材、钢铁、纺织项目投产后，工业结构将更加优化，预计2012年工业增长13%以上。2012年，新疆将继续实施民生建设年，从而促进第三产业继续保持较快增长。

从三大需求看，一是随着对口援疆工作的深入全面推进和天然气管道、铁路、公路、水利等基础设施和民生工程的加快建设，投资仍然是经济增长的主力，预计2012年全社会固定资产投资增长30%以上；二是随着城乡居民收入的进一步提高，尤其是低收入群体最低生活保障水平提高以及就业工作的有效推进，将有力推动消费继续保持较快增长，预计2012年消费增长18%左右；三是"中国—亚欧博览会"成为国家级经贸盛会，中哈霍尔果斯国际边境合作中心实现封关运营。国家支持喀什、霍尔果斯两个特殊经济开发区的政策已出台，将推动外贸保持较快增长。[①] 预计2012年外贸进出口增长25%左右。

通过综合分析三大产业和三大需求的未来趋势，预计2012年新疆GDP增长12%，CPI上涨5%左右。

当然，在看到新疆发展利好的同时，市场物价高位运行、配套资金落实和产业项目融资难度加大、建设用地紧张、项目前期工作滞后、资源环境约束趋紧以及消费需求有限、外部环境面临困难和矛盾等问题也将在很大程度上对未来经济稳定运行产生较大影响，需要给予高度重视。

参考文献

李红：《当前新疆经济运行需要关注的几个问题》，《中国经贸导刊》2011年第16期。

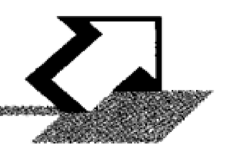
李红：《当前新疆经济形势分析》，《新疆财经》2011年第3期。

---

① 《新疆努力实现2012年经济的平稳较快增长》，天山网，2012年1月30日。

东 北 地 区

The Northeast Area



B.24

2011 年东北地区经济发展态势分析

北京市社会科学院区域经济研究课题组*

摘　要：2011 年，东北地区在中央政策的强有力支持下，经济保持较高增速，平稳发展。本文分析了东北地区 2011 年的经济运行基本情况和区域合作融合态势，剖析了东北各地区的经济发展与转型探索路径，对未来发展趋势进行总体判断。

关键词：东北地区　经济运行　区域合作

2011 年，世界经济持续低迷，东北地区在中央政策的强有力支持下，经济保持较高增速，平稳发展；积极参与东北亚区域合作，区域内部的合作不断深入，为我国经济的平稳健康发展作出了地域性贡献。

---

* 课题组成员景体华、魏书华、杨维凤；执笔人：杨维凤，北京市社会科学院副研究员，主要研究方向为区域经济。

一　2011年东北地区经济运行情况

（一）东北地区经济保持较高增速

2011年，东北地区实现生产总值45060.4亿元，占全国9.56%，比上年提升1.31个百分点。辽宁、吉林、黑龙江三省GDP分别达到2202.9亿元、10530.7亿元和12503.8亿元，分别列全国第7、第22和第16位。按常住人口计算人均GDP分别达到5.1万元、3.8万元和3.3万元（同期全国人均为3.5万元），分别列全国第8、第11和第17位，位次基本保持不变。

2011年东北地区生产总值同比增长12.6%，高于同期全国平均增速3.4个百分点；经济增长速度与上年相比略有下降，回落1.0个百分点，但仍保持了较高的发展速度。辽宁、吉林、黑龙江GDP增速分别是12.1%、13.7%和12.2%，分别高于全国2.9个、4.5个和3个百分点，比上年分别降低1.9个、0.1个和0.4个百分点，黑龙江省增速首次超过辽宁。

（二）东北地区工农业生产向好，第三产业加快发展

东北地区农业生产喜获丰收，为国家粮食安全作出重要贡献。2011年，东北地区粮食产量达到2155亿斤，占全国粮食产量的18.9%，比2010年增产209亿斤，占全国粮食新增产量的43.4%。黑龙江省粮食产量1114亿斤，首次超过河南省，跃居全国第一位。辽宁、吉林省粮食产量分别达到407亿斤、634亿斤。

东北地区工业生产持续增长。2011年，辽宁、吉林、黑龙江三省规模以上工业增加值同比分别增长14.9%、18.8%和13.5%，除了黑龙江略低于全国0.4个百分点外，辽宁、吉林分别高于全国1.0个、4.9个百分点。辽宁、吉林、黑龙江三省规模以上工业分别实现利润1546亿元（1～11月）、1000.7亿元和1155.9亿元（1～11月），同比分别增长25.8%、25.9%和21.0%，黑龙江略低于同期全国平均增速3.4个百分点，辽宁、吉林分别高于全国平均增速1.4个、1.5个百分点。

第三产业加快发展。2011年，辽宁省服务业增速高于同期地区生产总值增



速；吉林、黑龙江第三产业分别实现增加值 3652 亿元和 4481 亿元，同比分别增长 10.9% 和 13.1%，分别比全国平均增速高 2.0 个、4.2 个百分点，第三产业发展对经济增长的贡献率分别达到 37% 和 40%。

（三）经济增长动力中，投资、消费拉动作用增强，出口形势不容乐观

东北地区投资仍然保持高速增长态势。2011 年，东北地区完成全社会固定资产投资 32691.8 亿元，同比增长 30.5%，高于全国平均增速 6.7 个百分点。东北地区投资增速在四大区域板块中位居第一，分别高出东部、中部和西部 9.2 个、1.7 个和 1.3 个百分点。其中，辽宁、吉林、黑龙江三省分别完成全社会固定资产投资 17726.3 亿元、7441.7 亿元和 7523.8 亿元，同比分别增长 30.0%、30.3% 和 31.8%，均高于全国平均增幅。

东北地区消费需求仍然旺盛。2011 年，东北地区社会消费品零售总额 16824 亿元，同比增长 17.5%，高于全国平均增速 0.4 个百分点。其中，辽宁、吉林、黑龙江三省社会消费品零售总额分别为 8003.6 亿元、4116.1 亿元和 4705.1 亿元，同比分别增长 17.5%、17.5% 和 17.6%，均高于全国平均增幅。

2011 年，东北地区出口总额 737.1 亿美元，同比增长 15.4%，低于全国平均增速 4.9 个百分点。其中，辽宁、吉林、黑龙江三省出口总额分别完成 510.4 亿美元、50.0 亿美元、176.7 亿美元，同比分别增长 18.4%、11.7% 和 11.2%，均低于全国 20.3% 的平均水平。

（四）城乡居民收入水平稳定增长，农村居民人均收入增长略高于城市居民

2011 年，东北地区城乡居民收入水平保持稳定增长，农村居民人均收入增长略高于城市居民人均可支配收入。东北地区城市居民人均可支配收入均低于全国平均水平，辽宁、吉林、黑龙江三省城市居民人均可支配收入分别达到 20467 元、17797 元和 15696 元，同比分别增长 15.5%、15.5% 和 13.3%（同期全国平均增速为 14.1%），增速比上年分别提高 0.6 个、5.4 个和 3.0 个百分点。东北地区农村居民人均纯收入均高于全国平均水平。辽宁、吉林、黑龙江三省农民人均纯收入分别达到 8297 元、7510 元和 7590 元，同比分别增长 20.1%、20.4% 和

22.2%（同期全国平均增速为17.9%），增速比上年分别提高2.3个、1.9个和2.9个百分点。

（五）财政收入快速增长

2011年，东北地区实现地方财政一般预算收入4488亿元，同比增长33.6%，高于全国平均增速8.8个百分点。辽宁、吉林、黑龙江三省地方财政一般预算收入分别完成2640亿元、850亿元和997亿元，同比分别增长31.7%、41.1%和32.0%，分别高于全国6.9个、16.3个和7.2个百分点。辽宁、吉林、黑龙江三省地方财政支出分别达到3900亿元、2201亿元和2794亿元，同比分别增长22.2%、23.2%和24.0%。东北地区人均财政支出达到8122元，略低于全国平均水平8131元。

二 2011年东北地区的区域合作融合态势

2011年是东北振兴以来的第9个年头，区域振兴进程在不断加速。东北地区以整体姿态参与国际区域合作的步伐加快，区域内部的合作不断深入。

（一）东北地区参与东北亚区域合作能力不断增强，沿边开放格局不断优化

2011年，东北地区加快开发开放的步伐，积极参与东北亚区域合作。辽宁加强了与朝鲜的经济合作，共同合作开发朝鲜的罗先经济贸易区和黄金坪、威化岛经济区，努力将经济区建设成为中朝经贸合作示范区和与世界各国开展经贸合作的平台。吉林省着重加强涉边和跨境基础设施建设，完善了通往朝鲜、俄罗斯、韩国等东北亚国家的主要对外通道：2011年8月，中俄珲卡铁路畅通试运行，与之配套的千万吨国际换装站项目也随铁路正式运营奠基；2011年底，吉林珲春至朝鲜罗津港的公路整修项目完工；吉林省已经与韩国有关方面商定，2012年5月，恢复运营连接中俄韩运输黄金通道的珲春—扎鲁比诺—束草陆海联运航线。东北亚区域通道的建设，将会扩大东北地区内贸货物的跨境运输范围。黑龙江省黑河市则充分利用俄罗斯富足的电力资源，2011年5月复工进行500千伏中俄直流联网黑河背靠背换流站工程，促进了



中俄两国能源工业、口岸城市制造业的快速发展，为双方提供更加广阔的合作空间和能源保障。

（二）东北地区的区域合作积极务实，区域经济一体化进入实质性阶段

东北地区区域内部的合作态势积极务实，区域合作的内容扩大，合作深度不断增强，区域经济一体化进入实质性阶段。主要体现在以下几点。

1. 东北三省间正走向务实合作阶段

2011 年 7 月底，辽宁、吉林、黑龙江、内蒙古在吉林长春召开了东北四省区合作行政首长联席会议，共同签署了《推进东北地区战略性新兴产业合作协议》、《东北三省与蒙东地区战略合作协议》、《加快建设东北东部经济带合作协议》3 个合作协议，以及“携手打造大东北无障碍旅游区行动计划”、“推进东北地区物流托盘化产业发展行动计划”、“保护东北地区优势农畜产品行动计划”和“推动东北地区建筑节能行动计划”4 个行动计划。东北三省间的合作范围涉及新兴产业、旅游、物流和农畜产品、建筑节能等领域，将会提升东北地区整体经济实力和竞争力，对促进东北地区全面振兴具有重要意义。

除了省际合作，东北三省的东部 14 城市还积极联动合作，密切经济交流，进入区域经济一体化的关键时期。2011 年 9 月，东北东部区域合作组织的 14 市（州）共同制定了《东北东部经济区沿边开放带发展规划》和物流、旅游一体化发展专项规划，一致同意设立东北东部区域合作发展行动基金，推行区域内旅游一体化，给予区域内投资者最优惠的投资政策等。东北东部区域合作组织是 2009 年 9 月由辽宁省丹东市发起的一个自发性的区域合作组织，由辽宁、吉林、黑龙江三省东部的 14 个市（州）组成，旨在加强东北东部城市之间的交流合作，提升沿边开放水平，共同推动东北东部地区的发展。

2. 为加快推进区域一体化采取的基础设施建设、产业合作等方面的政策措施

为促进区域经济一体化，东北地区加强基础设施建设。2011 年，吉林通化至辽宁丹东的高速公路建成通车，从而为东北东部打通新的入海大通道。2012 年，纵贯东北三省的哈大高铁即将开通运营，从冰城哈尔滨到滨城大连，只需要 4 个小时，并将每年增加 5000 万吨以上的货物运量。

东北地区还采取金融合作、海关合作等方式，丰富区域经济合作的内容。

2011年10月，沈阳经济区八城市共同签署《沈阳经济区八城市金融合作发展框架协议》，启动“蓝海金融论坛”网站，以联席会议等方式，协调推进区域金融交流与合作。2011年12月，哈尔滨海关与大连海关正式签署合作备忘录，两者将在海关业务建设、队伍建设、文化建设等领域广泛开展合作。特别是在海关业务领域，双方将在信息资源共享、执法联动、监管通关业务交流、加工贸易转型升级研讨、跨关区稽查、知识产权海关保护、打击走私、电子口岸建设等方面开展广泛的交流与合作，共同解决区域通关难题，提高区域通关效率与执法水平，共同营造健康发展的口岸贸易环境。

3. 促进物流业一体化发展，加速老工业基地的振兴

2011年12月，国家发改委正式发布了《东北地区物流业发展规划》。规划中提出，根据主导产业布局、货物流向、资源环境、交通设施等条件，构建重要物流节点城市和通道布局。具体为：提升哈尔滨—长春—沈阳—大连（营口）及沈阳—北京等主轴物流通道的通行能力；提升满洲里—哈尔滨—绥芬河、阿尔山—白城—长春—延吉（图们、珲春）横向物流通道的通行能力；加强蒙东地区、蒙古国与辽吉黑三省连通的西部通道规划建设；以大连、沈阳、长春、哈尔滨国际机场为依托，大力发展国际航空货运，规划建设空港物流基地和临港产业园区。规划还提出加强物流基础设施建设、加快第三方物流发展、推动重点领域物流业发展、提高物流信息化水平、大力发展国际物流和绿色物流等多项任务。《东北地区物流业发展规划》的实施，将会推动东北地区物流业的发展，加速东北老工业基地的振兴。

三　东北各地区的经济发展与转型探索路径

在世界经济形势低迷的情况下，东北各地区因地制宜，寻求转型发展，黑龙江的粮食生产、辽宁的三大战略、吉林以长吉图区域发展助推东北亚区域合作，各地区均以不同的方式，在不同领域，为加速东北振兴，推动区域经济一体化，提升东北地区在东北亚的整体竞争力，作出了贡献。

（一）东北地区的粮食生产“惠农民、安天下、稳民心”

民以食为天，粮食问题是国家发展的重要战略，也将是未来世界竞争中的重



要商品，在资本市场，它就是下一个石油。特别是2011年以来，多个国家粮价出现暴涨暴跌，甚至因为粮食危机引发社会动荡。东北地区是我国重要的商品粮和农牧业生产基地，也是农业资源禀赋最好、粮食增产潜力最大的地区，对保障我国粮食和农产品供给一直发挥着重要的作用。在国内外形势日益复杂的背景下，东北地区的粮食生产为中国的经济发展提供了坚实的后盾，对保障粮食有效供给和粮食市场平稳运行起到了关键作用，对于抑制物价过快上涨、管理好通胀预期、保持经济平稳较快发展无疑提供了有力支撑。

2011年，黑龙江首次超过连续10年居全国首位的河南省，一跃成为粮食总产量和商品量双第一的省份。黑龙江粮食实现连续八年大丰收，得益于国家的惠农政策、粮食播种面积增加、粮食作物种植结构调整和农业科技投入等措施。2010年11月30日，国家出台了《关于加快转变东北地区农业发展方式建设现代农业的指导意见》，提出了发展东北现代农业的一揽子具体政策措施。2011年，黑龙江在落实中央“四补贴”以及对主要粮食品种实施保护价收购的基础上，又出台一系列扶持粮食生产的重要政策措施。

但广袤的黑土地继续担当起保障国家粮食安全的重任，维持和稳定目前的粮食生产基地的地位，仍需要国家给予更多的区域性政策倾斜，变惠民的农业政策为强民、富民的农业政策，减少“农业种粮成产粮大省财政包袱”① 的怪圈机制。未来的区域性支农政策仍需强化和细化，继续调动农民粮食生产的积极性。同时，还应加大对黑土地的保护整治，保持良好的土壤肥质。

（二）三大战略构筑起辽宁区域经济发展的新格局

辽宁的双重国家战略推动了改革开放的深入进行，在省域内形成了改革开放的三个支点，即“三大战略”以及一个落脚点。三大战略是：沿海经济带开发开放、沈阳经济区新型工业化综合配套改革和辽西北地区产业集群发展。三大战略使辽宁形成了沿海与内陆腹地良性互动、协调发展、全方位对外开放的新格局。一个落脚点是，发展振兴的成果惠及人民群众。

1. 沿海经济带开发开放

辽宁沿海经济带是东北沿海经济带的重要组成部分，它可以承担起整个东北

---

① 详见定军《种粮成产粮大省的财政包袱?》，2011年12月27日《21世纪经济报道》。

经济调整、要素设置、产业升级、空间转换的战略任务，将会成为东北地区经济、产业和空间上的增量区域。

2011 年，辽宁沿海经济带重点推动产业园区、新城区建设和以港口为重点的基础设施建设。第一，推动重点园区基础设施建设、产业资金扶持和管理体制创新。利用中央财政专项资金加强重点园区基础设施建设，引导各类主体参与园区开发建设，鼓励以基础设施经营权转让等方式参与沿海经济带项目的投资。对重点园区产业项目的银行贷款进行贴息扶持。同时，还进行管理体制创新。2011 年，大连市沿海 19 个园区全部完成了区划调整和体制理顺，对长兴岛临港工业区等条件成熟的园区最大限度地下放经济管理权限，简化审批手续。第二，推进沿海中等城市和新区、新市镇的建设。丹东等市的新区建设充分拉开框架；大连促进重大设施建设和城市服务功能向北推进，打造全域“一小时经济圈”。第三，对沿海地区交通、能源和水利等基础设施建设加大投入。建设哈大、沈丹铁路客运专线线路；营口港鲅鱼圈港区 30 万吨级矿石码头建成投产，营口港鲅鱼圈港区 25 万吨和锦州港 15 万吨级航道工程等项目基本进展顺利。完成国华绥中发电厂二期、中石油大连进口液化天然气利用项目接收站工程，建设红沿河核电站一期项目。在水利方面，丹东市三湾水利枢纽及输水工程等枢纽及水资源配置工程、鸭绿江国土防护工程等江河治理及海防堤建设项目等重大水利工程进展顺利。第四，瞄准世界 500 强企业和行业内世界 100 强大企业，重点引进一批技术含量高的重大高端项目。2011 年前 11 个月，辽宁沿海经济带重点园区的入区项目达 5733 个，总投资达 7776 亿元。①

辽宁沿海经济带经济发展初具规模，临港工业已经形成了以大连数控机床、大连船舶、长兴岛石化、丹东仪器仪表、锦州光伏、营口钢铁及深加工、盘锦石油装备、绥中数字产业等一批具有显著聚集特征的产业集群。数据显示，2011 年前 11 个月，沿海重点园区销售收入达 1.26 万亿元。2011 年辽宁港口吞吐量和集装箱吞吐量增速位居全国东部沿海各省前列。辽宁沿海经济带的蓬勃发展，将会加速东北地区的振兴，以沿海带动腹地，促进区域经济一体化的发展。在未来发展中，统筹发展，打破行政区划限制，大力推行一体化，走集约高效的区域发

① 刘大毅：《世界 500 强加速布局沿海经济带》，2012 年 1 月 14 日《辽宁日报》。



展模式，构建基于比较优势的蓝色经济发展区，成为新的沿海增长极将是一个重要的任务。

2. 沈阳经济区新型工业化综合配套改革

沈阳经济区新兴工业化综合配套改革将为老工业基地的振兴开拓一条新模式、新道路。沈阳经济区是以沈阳为中心，在半径百公里范围内，涵盖了沈阳、鞍山、抚顺、本溪、营口、阜新、辽阳、铁岭八个省辖市的城市群。区域面积7.5 万平方公里，占辽宁省的 50.8%，总人口 2359 万人，占辽宁省的 55.6%，城市化率达到 65%，是我国城市化水平最高的地区之一。沈阳经济区的改革从2003 年开始，在中央实施东北振兴战略的推动下，沈阳市经济区八城市建立了高层合作协调机制。2010 年 4 月 6 日，沈阳经济区获批国家新型工业化综合配套改革试验区。2011 年 9 月，沈阳经济区新型工业化综合配套改革试验总体方案，正式获国务院批准。总体方案中明确提出，该经济区新型工业化综合配套改革的目标是建设具有国际竞争力的先进装备制造业基地、重要原材料和高新技术产业基地，最终建成以沈阳为中心，和周边 7 个城市的一体化、同城化发展，充满活力的区域性经济中心和全国新型工业化示范区。2011 年 11 月 1 日，沈阳“国家级信息化和工业化融合试验区”正式启动。“两化融合”的核心是以信息化为支撑，促进信息技术在企业研发设计、过程控制、企业管理、营销物流等核心业务和环节的集成应用，实现以信息化带动工业化、以工业化促进信息化。

沈阳经济区新型工业化综合配套改革，将在现代产业体系建设、资源节约和环境保护、统筹城乡发展、行政管理体制、投融资体制创新等重点领域和关键环节率先实现新突破，探索出自下而上、由点及面的改革模式，对东北老工业基地的振兴发挥示范作用。

3. 辽西北地区产业集群发展

辽西北地区包括阜新、朝阳、铁岭三市，由于受自然区位条件以及体制性、机制性和结构性等因素的制约，该地区经济社会发展水平相对滞后，属于辽宁欠发达地区。2008 年 11 月 13 日，辽宁省实施“突破辽西北”战略。总体目标是三年见成效，五年大变样，即：经过三年努力，辽西北地区经济社会发展取得显著成效；经过五年努力，辽西北地区经济社会发展实现重大突破。到 2012 年，地区生产总值比 2007 年翻一番半，地方财政一般预算比 2007 年翻两番，城乡居

民收入比 2007 年翻一番。“突破辽西北”战略的实施，使辽西北地区实现了跨越式发展，主要经济指标增速超过全省平均水平，部分指标还处于省的前列。

阜新是资源枯竭型城市，早在 2001 年就被国务院正式确定为全国第一个资源型城市转型试点，经过十年艰难探索，实现了成功转型，已经形成了多元化的产业格局，食品及农产品加工、新型能源、煤化工“三大基地”和液压、皮革、板材家具、铸造、氟化工、新型材料“六个重点产业集群”以及玛瑙等优势特色产业建设初具规模。尤其是液压产业集群成长迅速，已实现国内液压行业的三分天下有其一，正在向千亿元产值产业集群迈进。2011 年，阜新又开始踏上了创建全国资源型城市转型示范市之路。除此之外，朝阳市的新能源电器产业集群、铁岭市的专用车产业集群蓬勃发展。辽西北的产业集群发展为深入推进对外开放搭建了重要的平台。

（三）吉林以长吉图区域发展助推东北亚区域合作

在 2009 年国家批复的《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》（以下简称《长吉图规划纲要》）中没有给长吉图特别具体的优惠政策，而是明确提出要在“沿边地区与内陆腹地优势互补和联动发展”、“开拓陆海联运国际运输新通道”、“探索沿边地区跨境经济合作模式”三方面进行“先行先试”。

长吉图区域自从《长吉图规划纲要》批复以来，呈现以下区域性特点。

第一，图们江区域的国际性合作日益增强。自从《长吉图规划纲要》批复以来，东北亚区域各国对图们江区域合作开发由观望、认同变为积极参与和推动。中朝两国共同管理和共同开发罗先经济贸易区正式启动；中俄战略合作伙伴关系不断深化，两国就未来双边贸易合作达成共识；延边朝鲜族自治州与符拉迪沃斯托克市缔结为友好城市关系，为深化双方合作奠定了坚实的基础。韩、日等国家积极参与图们江开发，一些国内外大企业、大公司纷纷到延边考察和投资。[1]

第二，长吉图基础设施建设先行，长吉图经济交流已经在空间上实现了一体化。东北地区第一条城际快速铁路长春至吉林 111 公里城际铁路于 2011 年 1 月

① 张安顺、李龙熙：《抢抓最佳历史机遇 推动延边开发开放》，2011 年 9 月 2 日《吉林日报》。



正式通车运行；吉林至珲春时速 250 公里快速铁路开工建设；长春龙嘉机场扩建工程竣工，旅客吞吐能力由每年 320 万人次提高到 650 万人次。

第三，长吉图开发开放的“窗口”、“前沿”和“腹地”区域联动发展。2011 年 8 月 16 日，延边朝鲜族自治州、珲春市与长春市签订了《推进长吉图战略合作框架协议》、《建立经贸合作伙伴关系备忘录》，共同推动区域经济一体化的深入进行。

“窗口”珲春市在开边通海、城市综合功能提升、国际合作等多个方面重点突破，不断提升开放窗口功能；“前沿”延边朝鲜族自治州重点推进延龙图一体化；“腹地”长春和吉林联手推进产业一体化进程。

第四，长春兴隆综合保税区为延边开放打造广阔的平台。2011 年 12 月 16 日国务院正式批准设立长春兴隆综合保税区。这是我国第 19 个综合保税区，也是吉林省首个国家级综合保税区，将对长吉图区域整体对外开放、东北老工业基地振兴乃至促进东北亚经济合作都具有重要的战略意义。加上东北已有的辽宁大连保税区和 2011 年 11 月份批复的沈阳保税区、黑龙江的绥芬河保税区，共有四个保税区，形成了东北地区保税区的全覆盖，为促进沿边开放打造了更广阔的政策平台。

结　　语

东北老工业基地振兴战略使得这位“共和国长子”重新焕发出青春活力：国有企业体制改革与机制创新取得重大突破，多种所有制经济出现蓬勃发展之势；资源枯竭型城市转型取得令人耳目一新的进展；对外开放水平大大提高。“十一五”时期，东北地区经济总量翻了一番。东北老工业基地已经站在了一个崭新的历史起点上。但制约东北振兴的体制性、机制性、结构性矛盾尚未根本解决，国企改革还有待深化，特别是国有林区、垦区和厂办大集体改革亟待突破；有利于转方式调结构的体制机制还有待完善；提升区域科技创新力、促进中小企业发展的动力机制还有待加强；区域内部、城乡之间、产业之间的结构性问题还有待解决。

2012 年 3 月，国务院批复了《东北振兴“十二五”规划》，这昭示着新一轮东北振兴战略的开始。“十二五”时期东北地区将承担八项重点任务，其中，保

障国家粮食安全被列为“东北振兴”的首要目标，即建设一个现代化的国家粮食基地。应该说，东北地区已经远远走出了老工业基地的发展模式。在“十二五”期间，东北地区不仅要进一步深化改革，巩固扩大振兴成果，还要在加快转型中，完善一个第二、三产业合理匹配的现代产业体系，也要大力发展现代农业，建设富裕美好新农村。

参考文献

定军：《种粮成产粮大省的财政包袱?》，2011 年 12 月 27 日《21 世纪经济报道》。

刘大毅：《世界 500 强加速布局沿海经济带》，2012 年 1 月 14 日《辽宁日报》。

张安顺、李龙熙：《抢抓最佳历史机遇推动延边开发开放》，2011 年 9 月 2 日《吉林日报》。

B.25

东北地区构建新型产业基地研究

丁晓燕 闫春英*

摘 要： 实施振兴战略以来，东北地区坚持树立和全面落实科学发展观，以深化和提高为着力点，新型产业基地建设取得了重要的阶段性成果，重点产业基地建设成效显著，现代服务业基地发展势头良好，现代农业基地发展取得新突破，能源产业基地建设发展迅猛，外向型产业基地进一步提升。但在东北地区产业基地振兴中不协调、不可持续问题依然突出。为此，必须科学判断和准确把握东北地区新型产业基地建设面临的新形势、新特点，着力解决深层次的矛盾和问题，不断把振兴老工业基地战略引向深入。

关键词： 东北地区 新型产业基地

东北地区是国家的老工业基地。新中国成立初期，东北地区不仅为全国提供了大量的工业原材料和农副产品，而且提供相当数量的机电设备，拥有“共和国装备部”之称。但是，在改革开放经济转轨的过程中，东北地区经济社会发展出现一系列问题，一度被称为“东北现象”。在这一背景下，2003 年党中央、国务院作出了振兴东北地区等老工业基地的重大决策，要把东北地区建设成国家新型产业基地，这是以更开放的思维、更广阔的视野、更系统的规划，在充分考虑东北地区的比较优势和产业基础所作出的战略抉择。

一 东北新型产业基地建设的新进展

与国外衰退产业的“补偿性”、“援助性”开发不同，东北老工业基地改造

* 丁晓燕，吉林省社会科学院研究员，研究方向为区域经济、产业经济；闫春英，吉林省社会科学院副研究员，研究方向为经济学。

的目标是"进取性"的，而且这种改造也不单纯是资源型工业基地耗尽后的"非工业化"，而要进一步实现"再工业化"。具体地说，东北老工业基地的振兴模式是地区产业结构的非均衡发展模式、以存量改造为主的发展模式和以大型国有企业为主导的重化工业发展模式，是构建新型的产业基地。新型产业基地指在同一行业中由产品附加值高、资源消耗低、环境污染少的企业形成的、具有较强产业关联和较高成长性，并且在地域上是相对集中的企业集群，一般以龙头企业以及依托龙头企业设立的技术研发中心和自律性行业协会为重要支撑。发展新兴产业基地有利于传统产业新型化和新兴产业规模化，是深入推进结构调整、转变经济发展方式的重要途径之一。实施振兴战略以来，东北地区新型产业基地建设取得了重要的阶段性成果，东北老工业基地已经走出了低谷，走上了内生驱动、良性循环的轨道，重新焕发出了生机活力。

（一）重点产业基地建设成效显著

东北地区以建设新型产业基地为目标，加大结构调整升级力度，装备制造、原材料、汽车、农产品加工等重要产业基地发展态势良好。长春汽车产业开发区、长春轨道装备产业园、长春玉米工业区、沈阳机床重大型数控机床生产基地、吉林化工产业循环经济示范园区、齐齐哈尔一拖东方红工业园、辉山农产品深加工和物流产业园等产业基地的建设，打通支柱、优势和特色产业之间的关联，延长产业链，形成产业集聚。大力培育发展以知识经济和循环经济为特征的新产业、新经济，以高端装备制造、新能源、新材料、航空航天、节能环保、生物等战略性新兴产业为重点的特色新兴产业基地建设也初见规模。辽宁省发布新兴产业发展指导目录，吉林和黑龙江省出台了支持战略性新兴产业发展的规划，极大地推进了新兴产业基地的建设。沈阳光电信息产业园、沈阳生命科学与生物技术产业园等基地建设项目进展顺利。高新技术产业基地进一步发展。建立了沈阳特种数控机床、鞍山光电、锦州硅材料及光伏等国家高新技术产业化基地，高档数控、计算机软件、机器人技术、膜技术等国家工程研究中心。成立了汽车振动与噪声、汽车安全控制、软件架构新技术、全断面掘进机等国家重点实验室，艾滋病疫苗、燃煤污染物减排、真空技术装备、玉米等国家工程实验室。辽宁省成为国家技术创新工程试点省，大连、沈阳开展创建国家创新型城市试点，营口、辽阳、延吉、齐齐哈尔等省级高新区升级为国家级高新区。重大技术装备自



主化进一步提升。长客股份成功取得时速380公里新一代高速动车组的设计制造技术，一重集团攻克百万千瓦级核电锻件核心技术难关，瓦轴集团为重大技术装备配套的轴承产品中进口替代超过60%。产业集聚区逐步发展壮大，东北地区建成大连经济技术开发区电子信息、长春经济技术开发区生物产业、吉林市龙潭区石油化工、哈尔滨经济技术开发区装备制造、通辽科尔沁区农产品深加工等5家国家新型工业化示范基地。

（二）现代服务业基地发展势头良好

启动服务业综合改革，大连高新区、沈阳铁西区、哈尔滨市、长春净月低碳生态服务业集聚区列入全国首批服务业综合改革试点。金融业对区域产业发展的支撑作用增强，设立了装备制造产业投资基金管理公司，进出口银行安排专项资金支持东北地区重点技术装备出口。以大宗产品集散为重点，建立东北物流园区，目前园区一体化、国际化发展步伐加快。以大森林、大草原、大海洋、大湿地、大冰雪、大工业、大农业等旅游资源为依托，建设独具特色的旅游基地，辽宁温泉度假旅游区、长白山国际旅游度假区、阿尔山—柴河旅游景区等建设加快。文化产业发展迅猛，东北影视、出版、演艺、动漫等行业在全国的影响不断扩大，有6家文化园区列入国家级文化产业试验园区，辽宁省动画片产量2010年升至全国第四位。

（三）现代农业基地发展取得新突破

国家对东北现代农业建设的支持力度进一步加大。印发了《国务院办公厅转发发展改革委农业部关于加快转变东北地区农业发展方式建设现代农业的指导意见》，进一步明确了东北地区发展现代农业的方向，大大促进了东北现代农业基地的建设。2010年，有关部门安排近90亿元用于支持东北地区水利基础设施建设，安排23亿元用于支持黑龙江、吉林土地整治重大工程和示范省建设，安排23亿元用于东北地区新增粮食生产能力规划田间工程和农技服务体系、生猪和奶牛标准化规划养殖小区（场）建设。东北农业在全国地位进一步提升。2010年，东北地区粮食产量再创历史新高，达到2200亿斤，比2009年增产280亿斤，占全国粮食总产量的1/5强。黑龙江省成为全国第二个粮食产量超千亿斤省份，多年来商品粮产量稳居全国第一位。粮食品种结构有所优化，其中粳稻产

量达592亿斤，约占全国粳稻总产量的一半。2010年，东北地区肉、蛋、奶产量分别达到999万吨、550.6万吨、992.6万吨，分别占全国总产量的12.6%、19.9%、27.8%，在全国占据重要地位。

（四）能源产业基地建设发展迅猛

火电进一步发展，2010年东北地区共投产火电项目装机1045万千瓦，呼伦贝尔—辽宁500千伏直流输电工程竣工投运。风电发展迅猛，东北地区风电装机突破1000万千瓦，华锐风电5兆瓦风电机组下线，正在研制6～10兆瓦风电机组。核电开始起步，辽宁红沿河核电一期建设顺利。天然气生产扩大，阜新年产40亿立方米煤制天然气项目进展较快，大庆新发现的深部天然气预计可以建设年产100亿立方米的天然气项目。国家现在已经规划了在东北全境建设天然气管网工程，这个天然气管网工程包括哈尔滨—长春—沈阳—唐山主干线，大庆—哈尔滨、长岭—长春—吉化、大连—沈阳支干线，大庆—齐齐哈尔等十条支线。中俄原油管道正式输油。

（五）外向型产业基地进一步提升

东北地区外向型经济取得实质性进展，为新型产业基地建设创造了有利条件。辽宁沿海经济带、长吉图开发开放先导区、黑龙江和内蒙古沿边开放带先行先试，大连东北亚国际航运中心建设加快，绥芬河综合保税区封关试运行，长兴岛、锦州、四平、宾西等8家省级开发区升级为国家级经济技术开发区，吉林中新（加坡）新型农业合作食品区项目的启动，进一步推动了新型产业基地的发展。与东北亚周边国家合作深入发展。进一步贯彻实施《中国东北地区与俄罗斯远东及东西伯利亚地区合作规划纲要》，中俄地区合作机制初步建立，中俄地区合作发展（投资）基金方案正在抓紧研究，黑瞎子岛保护与开放开发有序推进。与日、韩经贸技术合作不断加强。同江铁路大桥等一批重大项目取得积极进展，新鸭绿江大桥启动建设。对外资的吸引力显著增强，2011年东北三省实际利用外商直接投资达到326.8亿美元，其中辽宁省达242.7亿美元，升至全国第二位，大连利用外资位列副省级城市第一名。大连英特尔项目建成投产，沈阳宝马新厂、米其林轮胎等重大外资项目开工建设。



二　东北新型产业基地发展的影响因素

振兴东北老工业基地战略实施以来，东北地区坚持树立和全面落实科学发展观，以深化和提高为着力点，推进传统产业新型化和新兴产业规模化，总的来看，东北地区新型产业基地建设取得了新进展、新成效，东北地区正在崛起成为全国重要经济增长极。同时，也要清醒地看到，东北地区产业基地振兴中不协调、不可持续问题依然突出。为此，必须科学判断和准确把握东北地区新型产业基地建设面临的新形势、新特点，着力解决深层次的矛盾和问题，不断把振兴老工业基地战略引向深入。

（一）宏观环境的不确定性增加

近年来，面对动荡的外部环境（经济深度调整、汇率急剧变动甚至政治动荡），我国宏观经济运行的波动幅度加大，导致企业面临的不确定性因素增多，打乱了正常的生产经营秩序。在这种情况下，企业的生存和发展受到严重影响，更不用说企业推进技术进步、提升产业竞争力了，由此影响了由企业自身创新所带来的产品更新、工艺完善等产业升级动力的形成。城乡居民收入增长较慢，政府分享的蛋糕比重过大，导致民营经济活跃程度不够，创新升级的意识不强。频繁波动的货币政策，如2007、2008年两年中的前21个月，紧缩性政策调了21次，平均每月1次，2008年9月至12月宽松性政策调了10次，平均每月2.5次，2011年前5个月不到，紧缩性政策调了7次，尽管这些调控政策的着力点是抑制通胀，稳定经济发展，但过于频繁的调控会给市场微观主体带来不利的影响。目前，我国工业化正处在重化工业带动的发展阶段，钢铁、有色、水泥、能源等产业规模效益明显，上下游联系紧密，并且具有自我循环的特征。在这种条件下，一旦供需失衡达到一定限度，很可能会引发宏观经济运行的剧烈波动。当前经济运行出现新的变化：房地产热降温→地方政府土地出让金收入减少→地方政府基础设施投资下降→对钢铁、水泥、建筑机械等产品需求下降→电力、煤炭等需求下降→基础原材料、能源价格暴跌→企业经营恶化→向其他行业领域扩散。这些变化都将对东北地区新型产业基地的建设造成一定的影响。

（二）传统要素禀赋的比较优势逐渐弱化

随着工业化和城市化的加速推进，我国经济规模迅速扩张，多种生产要素的供需形势已经发生深刻变化，原先支撑经济增长的资源、土地和劳动力的低成本比较优势开始弱化。资源方面，东北地区能源、资源消耗迅速增长，对外部资源的依存度不断攀升。土地方面，经过30多年的高速发展，东北地区土地资源也逐渐紧张。劳动力方面，“民工荒”现象已经从东南沿海逐渐向东北地区扩散，工资水平上升压力进一步增大。在短缺经济时代，政府通过扩大投资等方式能够迅速有效地提高短线产业的产能，但在资源、劳动力、土地等生产要素价格持续上涨的条件下，产业政策对结构调整的促进作用也开始减弱，对东北新型产业基地的支持力度也有限。

（三）重化工业粗放发展与能源和环境约束的矛盾突出

在工业化的中后期阶段，工业化水平的提高以重化工业的发展为主，这符合产业结构演变的规律。但是，东北地区老工业基地振兴的推进方式仍然具有明显的粗放型和外延式特点，资源消耗高、环境影响大的问题随着重化工业占工业比重的不断上升被迅速放大。一方面，重化工业中相当多的产能使东北地区的能源效率难以提高，节能减排压力仍较大；另一方面，粗放式的发展方式还使得环境状况严重恶化。虽然东北老工业基地向新型产业基地的转变过程中积极推动环保技改，但重化工业增长与环境消耗之间显著的正相关关系并没有得到实质性的改变，重化工业发展带来的环境破坏仍然是当前新型产业基地发展中极为严重的问题。

（四）以专业化为基础的生产组织结构缺失

工业化进程中，最终产品的生产过程会越来越长，生产环节会大大增加，生产手段会更加复杂，因此不断衍生出新的加工部门、新的技术体系和新的生产体系。一批批以新技术、新工艺、新产品为支撑的核心企业成长壮大，在核心企业的主导、组织下，新的配套生产企业及关联产业群相继产生，新的产业链形成。而东北地区的许多大中型企业不是由于这样的裂变而逐步发展起来的，而是由国家投资建设的“嵌入式”企业，因此对地区产业发展的带动作用弱，以专业化



为基础的合作水平低，缺乏集聚效应。作为东三省支柱产业的重化工业和装备制造业，虽然产业层次较高，但自主创新能力差，辐射能力不强，并未有效带动整个区域经济的发展。而且东北大型企业多为中央所属，与地方企业各自为政，特别是和中小企业之间联系松散，没有形成以专业化为基础的网络型生产组织，缺乏集聚效应，生产成本高。同时，区域内各省的经济管理和调控一直以行政区为基础，行政壁垒森严，区域经济合作水平低，由此造成了部分产业结构趋同现象。这些也制约了新型产业基地的发展。

（五）自主创新能力严重不足

作为一个科技资源富集区，东北地区拥有雄厚的科技资源优势和良好的科技基础，企业技术创新水平不断提高，科技与经济结合取得了巨大进展，但是，这些要素和基础并没有更多、更大范围地转变为现实生产力。例如，成果转化本地化比率低；高校缺乏科技成果转化组织保障；中央院所、中央直属企业科技活动与地方经济社会发展衔接程度低；高校、科研机构难以满足企业技术要求；等等。从表层看，这些问题已经严重制约了东北地区产业创新的速度和方向，从深层次看，使得东北产业竞争力、经济质量提升等缺乏更加强大的技术创新支撑。究其原因在于东北尚未建立起有效的科技资源配置机制。由于动力不足、缺乏投入等原因，企业远未成为技术创新主体，技术创新尚缺乏足够的宏观引导、组织，创新机制体制环境不够完善，这些因素造成东北地区技术创新能力严重不足，使新型产业基地建设缺少技术创新的有力支撑。

三　对策建议

把老工业基地建设成为国家新型产业基地，是东北地区全面振兴的重要标志。建设东北国家新型产业基地，不仅是一种思维的创新和内涵的延伸，更要有强有力的支撑体系和极具操作性的举措。要进一步深化改革、扩大开放，转变发展方式，努力把东北老工业基地建成结构优化、特色鲜明、技术先进、机制灵活、竞争力强、关联带动作用大的新型产业基地，成为我国新的重要经济增长区域。

（一）全面推进产业结构优化升级，加快构筑新型产业基地的产业基础

东北地区经济发展的效益和人民生活的水平与沿海发达地区相比有较大的差距，最重要的原因是产业结构不合理，产业链条短。东北地区新型产业基地的构建中，要在建设国家重要的基础、成套等现代装备制造业基地的同时，大力促进高加工度原材料工业的发展，拉长产业链条。要坚持全面推进与重点突破相结合，抓住世界制造业加速转移和我国推进重大装备国产化的有利时机，大幅度提高装备制造业的比重。在着力发展基础设备、成套设备和交通运输设备的同时，抓好其他通用装备和配套产业，形成主机、辅机、关键总成及零部件专业化生产、区域化协作、社会化配套的产业体系。要以先进装备制造业跨越式发展带动原材料工业优化升级，拉长产品链和产业链，推动石化、冶金、建材等重点原材料产业向集约化、高级化、系列化和高加工度方向发展。立足自主创新，促进产业集聚，提升支柱、优势产业的国际竞争力，将东北地区建设成为具有国际竞争力的重型机械和大型成套装备制造业基地，具有国际领先水平的数控机床及工具研发和生产基地，具有国际先进水平的船舶制造基地，全国重要的汽车整车和零部件制造及出口基地，国家发电和输变电设备研发与制造基地，国家轨道交通设备制造基地。依靠技术进步，实施一批带动力强、影响面广、见效快的技术创新和高技术产业化项目，培育一批具有核心技术的企业和产业集群，构建高技术产业基地。做强做大电子信息产业，加快大连国家软件产业基地和出口基地、长春国家光电子产业基地建设；积极发展生物产业，推进长春国家生物产业基地建设；大力培育新材料产业，重点发展新型精细化工材料、稀土发光材料、纳米级金属材料、有机电致发光材料、粉末金属材料、特种功能材料和复合材料等产业基地；促进航空产业发展，建设飞机和发动机核心部件的设计与制造基地；扶持发展新兴海洋产业基地。

（二）提高科技创新能力，为建设新型产业基地提供强大动力

东北地区老工业基地的改造要在新的起点上进行，必须依靠技术进步，用科技创新引领新型产业基地的建设。东北地区科教优势明显，拥有大量的科技成果和科技人才。仅辽宁每万人中拥有科学家和工程师 28 人，有院士 53 人，在全国



属前列，各类专业技术人员的总量在全国也居前列，尤其是高级技工有上万人，这在全国也是前列。这些科技实力为东北地区科技创新提供了强有力的支撑。要充分利用东北地区的科研和人才优势，建立产学研相结合的技术创新体系，建设一批工程研究中心和工程实验室，支持对支柱产业发展有重大牵动作用的关键技术攻关，突破一批核心技术和关键共性技术，重点在高档数控机床、重型燃气轮机、混合动力汽车、大型船用曲轴等重大装备和产品上实现突破，形成一批具有自主知识产权的技术和产品。强化企业技术创新主体地位。以信息化、智能化、集成化为突破口，加快推进企业技术进步，提高重大装备国产化水平和国际竞争力。鼓励企业建立技术研发中心，在装备制造、新能源、新材料、生物工程、航空航天、节能环保等领域建立一批高水平的技术中心和中试基地。增加科研投入，加大对基础研究、前沿高技术研究、社会公益性研究的支持。完善科研设施，建设高水平科学研究和人才培养基地。

（三）推进基础设施建设，增强对新型产业基地和经济社会发展的支撑能力

东北地区要建设成为国家新型产业基地，完善的基础设施是保证。辽宁省曾经是全国第一个建设了高速公路的省份，但现在高速公路1700多公里的总里程，已经退居至全国第7位。吉黑两省铁路，由于设施老化，运输能力和经济活动时间都受到了制约，此外，东北地区的海港、空港的“集疏运”体系还不完善。在东北交通、能源、水利等重大项目的布局上，既要做到通达关内外，更要注重连接腹地与沿海。要加快交通基础设施建设，完善路网建设和机场布局，提高等级和标准，增强对外通道和出口的通行能力。加快城市供水、供电、排水和道路等市政基础设施、社会公益事业和住房建设，提高环境质量和城市功能。

（四）发挥经济区和经济带的辐射带动作用，形成符合新型产业基地要求的区域布局

经济区和经济带在区域经济发展中的作用日趋凸显。发挥经济区和经济带的辐射带动效应，形成与新型产业基地建设相适应的区域布局尤为重要。要充分依托哈大经济带和沿海经济带及其二级轴线，促进产业的集聚发展，加速新型产业

基地的形成。沿哈大经济带，以大连经济区、辽中经济区、长吉经济区和哈大齐工业走廊为核心，建设具有国际竞争力的制造业产业带。依托沿海经济带，以大连为龙头，以长兴岛、营口沿海、锦州湾、丹东和花园口“五点一线”为重点，优化港口布局，培育发展临港产业、高技术产业、现代服务业基地。在二级轴线上，东北三省都应集中优势力量进行产业基地的建设，打造经济发展的先行区。黑龙江依托哈尔滨、大庆、齐齐哈尔三市各自的优势，统一布局规划，建设化工、装备制造等专业园区，在三市交通沿线形成一条产业集群带—哈大齐经济带，从而构建新型的产业基地。吉林省建设长春—吉林—图们江区域经济带，依托原有产业基础，在资金、项目上进行倾斜，打造汽车、化工和农产品加工的产业集群，形成新的产业基地。

（五）加快改革开放，为建设新型产业基地提供体制保障

加快体制和机制创新，消除不利于东北老工业基地向新型产业基地转变的体制性障碍，增强老工业基地调整改造的内生动力，是新型产业基地发展的关键和前提。通过产权制度改革，实现投资主体多元化。改革国有资产管理和监督体制，提高国有资本运营效率。发展壮大民营经济，集中力量扶持一批民营企业产业升级，壮大规模，引导民营企业尤其是有一定基础实力的企业，以资本为纽带实施低成本扩张。对外开放是发展新型产业基地、进一步促进产业结构优化最为重要的动力之一，同时也是东北地区的薄弱环节。要以全球的视角，积极参与承接世界产业转移，抢占市场高地，从而在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际经济技术合作与竞争。要大胆借鉴外省经验，切实解放思想，发挥优势，坚持“引进来”和“走出去”相结合，全方位扩大对国外、域外开放，努力掀起新一轮对外开放高潮。主动承接新一轮国际先进制造业和现代服务业转移，提升招商水平，着重引进国外先进的技术、人才、管理模式，真正实现从“招商引资”向“招商选资”、“招才引技”转变。加大招商引资力度，将世界500强、大型跨国公司和全国工业企业100强作为招商引资的重点对象，促进国内外大公司投资东北新型产业基地。进一步加强东北三省以及内蒙古东部地区在资源开发、资产联合、产品协作配套和服务业等方面的密切合作，打破地区封锁和市场分割，优化资源组合，推进东北区域经济合作与发展。积极开展与东南沿海省区的合作，承接和吸纳产业转移，吸引东南沿海省（市）和国内其他地区的各类



生产要素进入东北市场，吸引全国各种所有制企业积极参与东北老工业基地的调整改造和新型产业基地建设。

（六）建立和完善长效节能减排激励机制，大力发展绿色经济

以生态经济和知识经济为基础的绿色经济，是今后一个时期世界产业结构调整的主导力量和推动经济复苏的新引擎。面对金融危机，世界各国推出的一系列经济发展计划，均带有明显的“绿色”印记，美、欧、日、韩等国政府纷纷提出了“低碳绿色增长战略”。发展绿色经济已经成为世界越来越多国家克服金融危机、增强综合实力、抢占未来发展制高点的重要战略取向。建设新型产业基地要求我们根据环境容量和循环经济要求调整优化产业结构，大力发展高附加值、低污染、低能耗、体现自主创新能力的绿色产业，加快形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构和增长方式。从政策取向来看，必须压缩落后生产能力，严格控制对高能耗、高排放产业的投资，改变资源消耗型的工业结构，提高重点耗能行业能源利用效率。近几年东北地区节能减排效果显著，今后应从新型产业基地的产业基本特征出发，建立和完善节能减排的长效激励机制，使其成为调整经济结构，建立新型产业基地的杠杆。应强化环保、能耗、安全、质量等指标的约束作用，提高落后产能企业和项目使用资源、环境、能源、土地的成本。积极推动高效清洁能源和节能、环保技术与产业的引进，积极发展风电、核电、新燃料电池等新能源、新材料和环保产业，大力培育节能与新能源汽车产业，努力打造新型能源基地和新能源汽车基地。

B.26

东北三省提高农业综合生产能力问题研究

张 磊 李冬艳*

摘 要： 本文从东北三省农业生产存在的主要问题和制约因素出发，进行多方面、多角度和多层次的探讨分析，并提出了逐步消除制约东北三省农业发展的“瓶颈”因素，挖掘增产能力，进一步提高农业综合生产能力的政策建议。

关键词： 东北三省 农业生产 综合生产能力

“十二五”时期，加快转变农业发展方式，继续加强农业综合生产能力建设，对于巩固东北三省的农业基础地位、增强农业生产实力、提升区域竞争能力具有十分重要的现实意义。首先，这是确保粮食安全的战略举措。作为国家重要的粮食主产区，东北三省对确保国家农产品特别是粮食的有效供给有着不可推卸的责任和义务。其次，这是促进农村经济快速发展的现实选择。加强农业综合生产能力建设，有利于加快农业现代化建设步伐，带动农村经济全面繁荣。再次，这是支撑国民经济持续发展的根本要求。从国外发达国家的发展经验看，要保持经济的持续快速协调健康发展，就必须加强农业综合生产能力建设，夯实农业发展基础。

一 东北三省农业生产主要特征

“十一五”时期，东北三省通过科学发展，转变农业发展方式，大力推进农

* 张磊，吉林省社会科学院农村发展研究所所长、研究员，主要研究方向为“三农”问题；李冬艳，吉林省社会科学院农村发展研究所，助理研究员，主要研究方向为农业经济。



业现代化，用工业化思维谋划农业，把产业化经营作为现代农业建设的主推模式，强化工农互动协调发展格局，使这一时期成为东北三省农业发展形势最好、农村面貌变化最大、农民得到实惠最多的黄金期。

（一）农业综合生产能力构成因素不断进步

农业综合生产能力是衡量农业生产总体水平和农业对社会贡献大小的主要标志，直接关系整个社会的和谐、稳定与发展。改革开放以来，东北三省农业综合生产能力有了明显提高。

1. 粮食产量稳步提高

东北三省素有“天下粮仓”之称，是全国重要的粮食生产基地，发展粮食生产、保障国家粮食安全始终是东北三省的重要责任。东北三省，每年粮食产量占全国粮食产量的15%、粮食商品量占全国的1/3，其中玉米产量和出口量分别占全国的1/3和1/2，对全国粮食安全具有举足轻重的地位。“十一五”时期以来，东北三省粮食产量稳步增长，粮食综合生产能力迈上新台阶。2005～2010年粮食产量从7419万吨增加到9621万吨，占全国粮食产量的比重从15.3%增加到17.6%。2010年黑龙江、吉林、辽宁三省粮食总产量分别达到5013.0万吨、2842.5万吨、1765.4万吨，分别比上年增长了15.2%、15.5%、11%，其中黑龙江省粮食产量首次突破千亿斤大关，成为全国第二个粮食产量超千亿斤的省份。2011年东北三省粮食总产量预计突破2100亿斤，有望实现八连增。

2. 畜牧养殖业成为主导产业

畜牧养殖业已成为东北三省现代农业的主导产业和农业结构调整的突破口，标准化、规模化和品牌化正逐步形成，产业外向度和市场竞争力显著提高。按当年价格计算，2010年东北三省畜牧业产值3067.9亿元，占全部农业总产值7493.1亿元的40.9%。主要畜禽产量稳步增长，肉、蛋、奶人均占有量占全国前列。2010年，东北三省肉类总产量为835.6万吨，比上年增长2.8%；禽蛋总产量为386.6万吨；奶类总产量为717.2万吨，比上年增长20.1%。目前，黑龙江省成为全国最大奶源生产基地和成品奶加工基地，被国家列为奶牛优势产区，人均畜牧业收入占农民人均总收入的比重近30%。畜牧业标准化规模饲养水平明显提升，品牌效益凸显，先后培育出德大、皓月、金锣、广泽、完达山、红星、飞鹤、辉山等著名品牌，产品远销俄罗斯、韩国、日本、吉尔吉斯斯坦、东

南亚和中东等国家。

3. 农产品加工业发展势头强劲

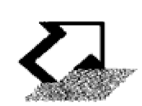
农产品加工转化能力已经成为提高农业综合生产能力的关键因素。农产品加工业已成为吉林省支柱产业，2010 年吉林省农产品加工业销售收入 2550 亿元，增长 18.6%，粮食加工量达 1480 万吨，畜禽屠宰加工量达 3.4 亿头（只），分别增长 2.1% 和 6.3%。黑龙江省推进农产品生产大省向农产品加工大省转变，把以绿色食品为主导的农产品加工业作为十大产业之一，计划到 2015 年农产品加工业实现销售收入 4500 亿元，成为黑龙江省第一大产业。加快发展农产品加工业并迅速做大做强，是辽宁省调整经济结构、做大经济总量的一项重要举措，农产品加工业紧随第一支柱装备制造业之后，成为辽宁省第二大支柱产业。2010 年底，辽宁省规模以上农产品加工企业达到 5372 个，农产品加工业总产值与 2005 年相比增长了 4 倍多。加工企业规模化、加工种类多样化，加工产品精深化的多元加工转化格局正逐步形成。沈阳、大连和丹东已成为辽宁省农产品主要加工基地，吉林大成、吉林皓月、黑龙江华润等龙头企业带动农产品加工转化能力快速增强，黑龙江的优质大米、食用专用油和土特产品加工正实现品牌化，吉林省玉米加工品种达 200 多种，人参加工业确定为战略性新兴产业，深度精深加工成为主要加工模式。

（二）农业生产水平实现新突破

始终坚持运用现代物质条件武装农业，运用现代科学技术改造农业，运用产业化提升农业，极大提高农业生产整体水平。

1. 农业生产条件不断改善

东北三省作为国家商品粮生产基地，得到国家大力支持，农业基本设施建设包括农村水电、水利设施建设，以及除涝、治碱、水土流失治理等农田基础设施建设起步较早，对保障农业生产发展起到了重要作用。改革开放以来，东北三省农业基础设施建设更是长足发展，农业生产条件不断改善，2010 年，东北三省农机总动力为 8130.0 万千瓦，比 2005 年增长 30.8%；有效灌溉面积 7139.5 千公顷，比 2005 年增长 22.5%；化肥施用量 537.8 万吨，比 2005 年增长 24%；农村用电量 454.7 亿千瓦时，比 2005 年增长 45.6%；农田受灾面积 3084 千公顷，比 2005 年降低了 25%。农业基础设施和农业物质装备不断加强，减轻了农民的



劳动强度，充分发挥农机在农田基本建设、模式化栽培、标准化生产、产业化经营以及抗灾救灾等方面的重要作用。

2. 科技转化对农业贡献不断增强

近年来，东北三省农业科技创新能力不断提高，科技进步对农业和农村经济发展的贡献率从20世纪50年代的20%提高到目前的45%，成为农业和农村经济发展的主要推动力。东北三省农业增长方式由主要依靠资源物质投入向科技支撑转变，努力提高农业科技贡献率。大力推广普及测土施肥、生物防螟、农田灭鼠、等离子种子处理、玉米地膜覆盖等新技术，积极培育农作物新品种，推广主导品种，良种覆盖率稳定在95%以上。粮食作物两系法品种间杂交育种、肥料的平衡施用、病虫害防治以及精耕细作等多种种植技术，已接近或达到了国内先进水平。

3. 农业产业化水平不断提升

农业产业化是提高农业全面素质的基本途径。东北三省龙头企业带动功能逐步强化，产业化生产基地进一步增强，农产品市场不断开拓，农民合作组织得到较快发展，培育出一批玉米、水稻、大豆、特色经济作物产业基地，产品在国内外市场占有份额逐步提高，带动大批农户从事农业产业化经营，农民收入大幅增加。农业产业组织形式更为一体化，产业化链条更加紧密，玉米、大豆优势产业的优势更加明显，企业、农户和合作组织之间利益联结更加稳定。

（三）农业生产结构逐步优化

加快推进农村产业结构调整步伐，不断扩大主要农产品区域规模效益，合理开发特色农业，逐步建立更加科学的农业生产结构。

1. 农村产业结构进一步优化

农村产业结构调整是适应市场需求变化和产业升级的需要，是农民增收的有效途径。东北三省以粮食生产为主，大力推进畜牧业、园艺特产业、林业、农产品加工业持续较快发展，形成多业并举、提质增效、互促共进、良性发展的新格局。在稳定粮食生产的前提下，大力调整种植业结构，鼓励和引导农民发展杂粮、果蔬、花卉、苗木、食用菌、饲草等优质高效经济作物，实施绿色食品精品战略，绿色食品种植面积不断增加，特色水产养殖业较快发展。坚持生产与加工并重，调整种养结构与打造品牌并举，大力发展农产品精深加工，延长产业链，

提高附加值，增加效益。积极推进农村劳动力转移，农村劳动力中从事第一产业比重逐年下降，农民工资性收入不断增加。

2. 主要农产品、高效经济作物逐步向优势产区集中

东北三省优势农产品、高效经济作物区域集中度稳步提高，为优化农业生产力布局奠定了良好的基础。2010 年水稻、玉米、大豆集中度分别达到 98%、70% 和 59%。粮食、经济作物六大优势产业带初步形成。哈尔滨—长春—沈阳—大连铁路及公路沿线的肉奶精品畜牧业带；齐齐哈尔—白城—阜新铁路沿线牛羊育肥基地带；辽宁沿海海产品和苹果产业带；大小兴安岭—长白山林特产品产业带；辽河平原—松嫩平原—三江平原的玉米产业带；黑龙江三江平原—吉林中部优质高油大豆产业带；优势区域内精深加工企业的聚集度不断提高。

3. 绿色特色农业产业成为新的增长点

东北三省园艺特产及绿色食品产业快速发展。三省园艺特产业实现规模、质量、效益同步增长。东北三省目前绿色食品、有机食品和无公害农产品得到广泛发展。其中，2010 年黑龙江省绿色、有机食品经济总量居全国之首。绿色食品认证个数 1100 个，比上年增加 20 个；绿色食品种植面积 6100 万亩，比上年增长 5.9%，其中 A 级绿色食品种植面积 5680 万亩，增长 5.9%，占总面积的 93.1%。绿色食品产业带动农户 183 万户，增长 7.6%，绿色食品加工企业实现增加值 105.4 亿元，增长 9.2%，实现利税 35.3 亿元，增长 8.3%。辽宁省无公害农产品生产面积 3246 万亩，认证数量 1868 个；绿色食品生产面积 335 万亩，认证数量 700 个；有机农产品生产企业 44 个。吉林省有效使用绿色食品标志产品 850 个，有机食品 308 个，无公害农产品 2297 个，无公害农产品产地认定 214 个，绿色食品标志产品、有机食品、无公害农产品产量达 3510 万吨，实现产值 530 亿元，带动农民增收 61 亿元，带动农户 289 万户。

（四）农民收入持续增长

农民收入持续较快增长是解决“三农”问题的主要目标，加快农民劳动力有效向非农产业转移和完善农村医疗保障体系是现阶段增加农民收入的重要途径。

1. 农民纯收入不断增加

东北三省农民收入与全国的差距在 2002 年出现拐点后，随着 2004 年中央一



号文件等一系列惠农政策的出台，农民的收入大幅提高，2008 年达到 5140 元，高于全国平均 379 元，东北三省农民增收出现了良好态势。2010 年农村居民人均纯收入达到 6237 元，增长 18.4%，纯增 971 元。农民人均纯收入连续七年保持两位数增长，七年纯增 3237 元，年均增加 647 元，这是历史上第一次。

2. 农民产业转移加快非农收入水平提高

农民的产业转移进一步拓宽了农民就业渠道，提高了农民非农收入水平。2008 年，吉林省农村劳务输出 300 万人，实现劳务收入 200 亿元，农民人均劳务收入 1500 元，占农民纯收入的 30% 以上，劳务经济成为吉林省农民收入的重要渠道。黑龙江省劳务经济发展势头强劲，农村劳动力转移成绩显著。2010 年转移农村劳动力 520 万人，实现劳务收入 356 亿元，分别比上年增长 1.6% 和 16.0%。辽宁省“十一五”期间完成农村劳动力转移培训 120 万人，其中职业技能培训 60 万人，培训转移就业率达到 90% 以上，目前辽宁省有农村劳动力 1016 万人，外出务工的农村劳动力达 286 万人，其中常年在外务工人员 140 万人。

3. 社会保障不断完善使农民收入相对增加

农民农村合作医疗等农村社会保障制度逐步建立，有效解决了农民看病难、看病贵等问题，农民负担不断减轻。吉林省和黑龙江省作为启动的第一批新型农村合作医疗试点县（市、区）的省份，2008 年两省新型农村合作医疗覆盖率达 100%，辽宁省新型农村合作医疗覆盖农村人口 1425 万人，覆盖率达 83.5%。

二　东北三省农业生产存在的主要问题

改革开放以来，特别是“十一五”时期，东北三省农业综合生产能力不断提高，农业农村经济全面发展，粮食产量、农民收入、农业经济总量不断跃上新台阶。但是在农业综合生产能力提高过程中仍存在一些问题。

（一）农业基础设施建设滞后，土地产出能力提高缓慢，实现粮食持续增产的目标难度加大

农业基础设施是农业生产的物质条件，是农业和农村经济发展的“先行资本”。近几年来，中央财政对农业投入有较大增长，但正常年度预算内农业基础设施建设投入不足 30%。东北三省农业基础设施建设地方投入较为不足，缺乏



持续资金保障。2010 年东北三省财政支出为 7236.4 亿元，用于农业支出为 866.0 亿元，仅占财政支出总额的12%，这些资金主要用于对“三农”的各种补贴，用于农业基础设施建设资金比例较低。目前，各省缺少控制性的大型水利枢纽工程，为农业生产服务的中小型水利设施还不完备，水资源调配能力不强，灌溉水利有效利用系数比较低，洪涝干旱灾害威胁依然严重，农业综合生产能力受到很大影响。地表水存量不足、利用率较低，每公顷均占有水量 8190 立方米，不足全国平均水平的 1/3；在种植结构上单纯追求粮食数量，某些作物种植比例过大，有机肥施用量普遍减少，土壤养分亏缺严重等都加剧了黑土退化，促使土地产出率增长缓慢，限制现代农业生产能力的提高，从而影响粮食产量持续稳定增产。

（二）土地刚性减少且规模化程度不高，农业产业化水平发展不平衡，农业社会化服务体系有待进一步完善

城市化进程的推进加剧了耕地面积的减少，传统农业生产方式、劳动力素质偏低和劳动力转移数量少都延缓农业规模化生产经营。规模龙头企业数量少，带动能力不强，农户与龙头企业利益纽带关系比较脆弱，农业产业化在不同地区、不同部门和不同农产品之间存在很大差异。农业技术推广过分强调推广数量，忽视对科技资源的整合，农业科研与推广难以有效衔接，农业科技成果转化推广的“最后一公里”瓶颈还没有从根本上得到有效解决。农业社会化服务能力还比较弱，很难为农民提供适应农业现代化、产业化、信息化的优质服务。

（三）农业生产方式还比较落后，气候条件对农业影响日益增多，城市要素对农业农村带动不足

农业生产绝大部分仍以家庭式农业生产为主，依赖传统自然生产方式较多，大型农业机械化综合作业水平整体还很低，向可控的设施生产转变还比较慢。气候条件的不确定性，极端灾害性天气多发使得农业生产波动性逐年加大。目前城市要素向农村的流动带有很强的政府引导色彩，顺畅的动力机制尚未建立，很难让更多的投资主体参与到农业农村建设中来，缺乏为农业综合生产能力提高创造持续的动力。



（四）农业技术应用水平不高，农业生产缺乏技术创新的动力，科技对农业生产增长的核心作用不明显

农业技术应用程度主要取决于技术供给主体和需求客体，除受农民科技素质影响技术应用外，以政府举办农业高等院校和农业科研机构作为技术主要供给，存在基础研究比重大，而应用研究比重小的情况，研究成果在某种程度上仍缺乏市场化、商品化、产业化导向，研究成果并没有完全转化为现实生产力。科研人员缺乏自主创新的动力和活力。农业科技创新主体单一，科技资源布局分散，按行政区域配置，使地区间的科技资源流动不够，科技创新形成了“立项—研究—成果—再立项”的模式，在农业生态环境、农产品安全、农业产业化和农民增收中缺乏关键实用技术，而美国农业科研力量的70%集中在产后阶段。这说明在东北三省，无论是农产品增值、升值，还是农业产业结构调整，并没有更好得到相应农业技术创新的有力支撑，科研与生产、技术与市场存在一定脱节现象，很难适应市场经济条件下农村经济发展的需要。

（五）从业人员文化素质偏低，农村劳动力老龄化日益增强，农业人力资本质量急剧下滑

我国约有75%的文盲分布在农村，农民平均受教育年限不足7年，农牧业从业人口的科学素养只有世界平均数的1/6，只有美国的1/50。据第二次全国农业普查数据资料，东北三省农户农业从业人员中文盲占3.0%，小学占41.3%，初中占51.9%，高中占3.5%，大专及以上占0.3%，与一些发达国家相比，三省农村人力资源开发水平还存在一定差距。农业劳动力呈现年龄老化、知识退化、技能弱化的趋势，绝大多数观念陈旧，仍属于体力型和传统经验型劳动者，农业人力资本质量急剧下降，不仅难以适应现代生产对劳动者的技术要求，也缺乏对先进适用技术的接纳和吸收能力，直接影响农业科技成果的推广、产业结构调整以及土地的合理流转，进而导致农业发展后劲不足。

（六）工业反哺农业的能力较弱，农业经济质量低，农业生产稳定和持久性差

东北三省农业占地区生产总值比重偏高，结构调整进程缓慢，使目前三次产

业结构水平仍然低于发达省份。主要表现在：第一产业比重偏高，第二产业比重上升较快，第三产业发展滞后，产业结构层次较低。农业生产成本逐年增加，农业产值在国民经济的比重逐年下降，农业仍处于弱势地位，以工补农、工农互动的格局还未从根本上得到全面发展，产量大省（县）还是经济穷省（县）的现象比较突出，农业经济效益提高难度逐渐加大，农业生产稳定性和持久性动力亟待加强。

三　东北三省农业生产主要问题的原因分析

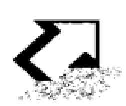
提高农业综合生产能力是一项复杂的系统工程，东北三省农业综合生产能力存在的问题，是由历史与现实、客观与主观以及制度与技术多重因素共同影响的结果。

（一）长期稳定的投资机制尚未形成

一是财政支农比重低，财政农业支出占总支出比重仅有欧盟农业投资占全部预算比例的1/4。国家对农业的支持还处于较低的水平，且存在结构不合理和方式扭曲问题。东北三省农业投入不足，基础设施薄弱，农村发展滞后，2010年东北三省财政农业支出占总支出比重为13.82%，比上一年增加4.75个百分点，但距欧盟农业投资占全部预算50%的比例相差甚远（2002年欧盟农业增加值仅占GDP的2%，农业补贴却占农业预算支出的一半以上）。二是农业投入结构单一且方式不够灵活。财政农业支出用于主管部门支出的比例偏高，而用于建设性支出的比重不高，农业事业费比重基本稳定在35%左右。尽管东北三省2010年R&D经费支出为300亿元，是2000年的6.1倍，10年来的年平均增长速度为22.2%，但是三省研发经费支出中基础研究和应用研究支出所占比重偏低，远低于发达国家基础研究支出占10%以上和应用研究支出占20%以上的水平，与发达省份相比差距明显。三是农业信息技术还比较落后。东北三省虽然农业信息化建设已经取得了一定的成效，但发展不平衡，农业信息技术应用的深度和广度不够，在部分落后地区更是空白，农业机械化、电气化水平还不高。

（二）农业技术供给不足与需求不旺并存

一是农业科技对农业的贡献率低。东北三省只有45%，与发达国家相差20～



30个百分点。二是农业科技人员数量少，科技成果转化环节薄弱。每万农民仅有4名科技人员，科技成果的转化率仅在30%左右。三是劳动力转移和小规模经营极大降低技术推广利用。小规模农业生产加大了农户经营风险，降低了农业科技的使用效率，农业劳动力转移也加速了农村劳动力素质下降，增加了农业技术扩散和使用的难度。

（三）农业整体效益低

一是规模效益低。据测算，平均每名农村劳动力经营耕地能力至少在70亩以上，而东北三省每个农业劳动力负担耕地面积较少，农户难以进行大的投资或冒风险采用新技术。二是比较效益低。农业劳动生产率只有发达地区的几十分之一。而土地产出率也低于大多数发达国家和世界平均水平。三是农产品加工增值率低。目前农产品出口额占农业增加值的比重在20%左右，与世界公认的35%以上的比例相差甚远。四是生态效益较差。可持续发展中的生态环境破坏的问题依然突出。

（四）结构变动不协调

东北三省农业份额与发达国家国民经济结构标准第一产业增加值比重相比，差距还较大。种植业结构调整步伐较慢，劳动力构成中农业就业比重偏高，城镇化水平仅达到2005年的世界平均水平。收入分配结构不合理，劳动报酬在初次分配中所占比重和居民收入在国民收入分配中所占比重都偏低，城乡之间、行业之间、地区之间以及群体之间收入差距大。同时，消费领域主要问题是需求结构不是很合理。主要表现在城乡二元消费结构失衡、消费结构层次低、消费支出不合理等方面。居民消费中居住、教育和交通通信的支出比重均高于世界同等发展水平国家。

四　东北三省提高农业综合生产能力对策建议

“十二五”时期，是东北三省由传统农业向现代农业加速转型期，农业综合生产能力的提高对农业的基础性支撑作用越来越重要。加快转变农业发展方式，从多方面、多角度以及多层面入手，才能化解目前农业发展过程中存在的矛盾和

问题，提高农业综合生产能力、增强农业竞争力，实现农业资源持续平衡健康发展。

（一）扩大财政支农规模，优化支出结构，拓宽农业融资渠道，逐步建立长期稳定高效的投资机制

一是争取国家财政支农力度，扩大各种补贴的范围和规模，重视对东北三省粮食基地的基础性建设投入，同时东北三省各级政府要增加财政支农比例。二是要调整和优化农业投资结构，实行建设与补贴并举投入方式。逐步将对农业补贴重点由农产品流通领域向农业生产领域转移，由支持农产品总量增长向支持农民收入增长方向转移，加大农业科研投入由基础研究领域向应用研究领域转变。加大水利基础设施投资支持力度的同时，坚持向能够提高农业综合生产能力的项目倾斜，向能够改善农业生产和农村生活条件改善的项目倾斜，向能够直接促进农民增收的项目倾斜。三是要按照市场取向，逐步建立起多元化的农业融资体制。金融机构要对经营性农业项目加大资金投放力度，在农业基础设施建设上采用经营城市的理念，制定优惠政策，吸纳各方资本，投入农业基础设施建设。进一步加大招商引资力度，借助外力加快发展。

（二）加强农业基础设施建设，改善农业生产条件，提高土地产出率，保障粮食安全稳定和持续增产

加强农田水利建设，充分利用东北优质水稻、玉米、大豆和特色产品基地项目建设有利契机，努力抓好投资粮食主产区农业综合开发中型灌区配套改造，重点抓好抗旱水源、节水灌溉、堤防加固、人畜饮水等水利工程建设，引导农民积极采用节水设备和技术。增加农机装备和农机作业社数量，提高机械化作业水平。加强基本农田建设，加大力度改造中低产田，抓好测土配方施肥和植物保护项目，促进农业生态建设，提高农业资本投入对农业综合生产能力的贡献，保持东北三省在保障国家粮食安全中的稳固地位。

（三）深化农业科技转化推广力度，建立农业综合科技开发区，增强科技创新和转化能力，提升农业生产要素质量

改革基层农业科技推广体制，完善推广体系，从提高科技含量和科技贡献率



入手，加快高效生产、优质生产和农产品精深加工技术的研究和推广，提高农业科技推广在农业和农村的全程化服务质量，破解科研成果与农民应用在农业生产中的断层现象。以农业综合科技开发区建设为牵引，借鉴国家先进农业开发区经验，立足东北三省实际，加强园区的科研孵化、培训教育、示范推广、产业带动等功能，完善农业生态体系运营模式，促进农业科技与农村经济的无缝对接。整合东北三省区域科技资源，扩大科技创新主体，特别是农业企业在农业科技的创新份额，突破行政地区限制的科研创新模式，加大产后研究力度，重点在旱作农业、节水农业、新品种、提高化肥利用率、农畜生产节本增效、无公害无残留动植物保护、生物工程、机械化耕作、农畜产品加工、畜禽新型饲料饲养等技术方面寻求突破，提高科研成果的市场化、商品化，实现农业提质增效。

（四）调整农业产业结构和产品结构，优化区域产业布局，提高农业产业化经营水平，保障农产品有效供给和持续增值

加快农业产业结构调整步伐，合理规划种植品种种类，推广扩大优质品种种植比例，增加市场需求。优化产业布局，实施农业布局与工业相结合，以有利于农业的专业化和商品化，促进农业生产地区间的平衡发展。结合不同地区实情，探索种植大户、集体、农机（农民）合作社、农场经营等多种规模经营模式，提高机械化水平，降低生产成本，减少风险损失，提高农业产业化整体水平，增强产业融合集聚效益，保持农民收入不断增加，确保农产品产量和质量都具有持久增长空间。

（五）建立健全农业社会化服务体系，提高农村劳动力素质，扩大就业渠道，增强农民参与市场经济的能力

完善农村基层公益性农技推广和经营性农技推广机构模式，使农民在新技术使用上确实用得上。应鼓励发展为农民提供机耕、排灌、植保、收割、运输等服务的农业生产社会化服务体系，破解劳动力老龄化问题。建立和完善农村商品流通服务体系，降低农民购买生产资料的成本或风险；同时快速发展农村金融和信息服务体系，以满足农民多样化需求。开展农村劳动力素质提升工程，强化农村实用人才队伍的培养，提高综合素质，扩大劳动力就业转移渠道。结合特色产业区、农业经济区和设施农业小区等项目建设，因势利导组建农民专业合作社，使

现代农业生产方式与组织形式实现有机的结合，培植和鼓励能人领办农民专业合作社，提高农民参与市场竞争的能力。

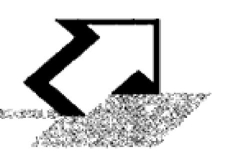
（六）整合社会资源要素，加快城市对农业农村带动能力，加大工业对农业反哺力度，增强农业和农村经济发展活力

整合东北三省社会资源，集聚生产要素，将基础设施建设和社会事业发展的重点逐步转向农业农村。增强城市化与农业现代化和谐发展，引导城市富裕资源要素向农业农村转移，加大城市人才、智力资源对农村的支持，提高农民素质和利用科技能力。加大工业对农业反哺力度，新增财政支出和固定资产投资切实向农业、农村、农民倾斜，充分利用企业的要素资源优势带动农村农业资源的开发利用，可投资农村旅游业和农产品加工业的发展，最终实现工农互动协调发展格局，拓宽在城市化背景下促进农业发展和农民增收的新途径。

（七）转变农业发展方式，发展循环经济生态农业，提高农业经济质量，促进农业持续发展

转变农业发展方式，强化政府在农业发展方式中的主导作用，以建立现代农业产业体系和农业农村市场体系为出发点，不断提高土地适度规模经营的能力，科学技术对农业发展贡献份额的能力，农村劳动力素质和就业能力，促进农业经济质量快速提高，最终实现资源、科技和人力的最佳利用，达到经济效益、社会效益和生态效益和谐统一。充分利用东北三省农业资源，通过高新技术的措施，延长其产业链条，促进各种农副产品再利用。一是建设以粮食及其他农副产品龙头加工企业为依托的加工企业循环经济链条。二是建设以畜牧、水产生产加工企业为依托的畜牧、水产加工循环经济链条。大力发展绿色、有机、无公害原料，提高企业的比较效益。三是建设以林果及其加工业为依托的林业循环经济链条。四是建设以秸秆的综合利用为重点的秸秆循环经济链条。推进秸秆粉末加工工程，为食用菌、养殖业提供生产原料，防止秸秆焚烧，净化空气，保护生态环境，促进农业持续发展。

大 事 记



Chronicle Events of Regional Economic Development in 2011

B.27

2011年京津冀经济圈区域经济发展大事记

杨维凤*

1月23日， IBM与中国润泽科技发展有限公司及河北省工业和信息厅联合签署了在河北廊坊“润泽国际信息港”建设最先进的企业级云计算中心的合作协议。该项目预期2016年全部建成，届时将成为亚洲最大的云存储产业基地。

2月17日， 北京市、天津市、河北省专项行动领导小组办公室签署了打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品专项行动合作协议，共同做好对侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品违法行为的查处工作。

3月31日， 澳门与天津签署《文化合作谅解备忘录》、《旅游合作谅解备忘录》、《关于进一步促进经贸交流合作备忘录》及《合作协议书》（天津南开大学与澳门旅游学院），进一步促进双方在文化、旅游、经贸及教育方面的合作和交流。

---

* 杨维凤，北京市社会科学院经济所，博士，副研究员。



4月2日，北京市海淀区与天津市和平区签订全面合作协议，加强在科技、商贸、教育、文化、旅游和人才智力等方面的合作，实现优势互补，促进共同发展。

4月26日，京津冀三地共同签署了《京津冀区域人才合作框架协议书》，三方承诺在人才流动、人才智力资源共享、人才培养等方面紧密合作、加强联系。

5月11日，河北张家口市与台湾工商建设研究会签署了《台湾工商建设研究会与张家口市人民政府共同建设“台商创业园区”及经济合作框架协议》和《关于建设张家口市“台商创业园区”合作备忘录》。

5月18日，主题为“首都经济圈，发展新商机”的首届京津冀区域合作高端会议在河北廊坊隆重召开。与会嘉宾结合中国“十二五”发展规划纲要，纵论京津冀一体化、首都经济圈等热点议题，为河北建设“环首都绿色经济圈”建言献策。

5月27日，在天津召开了环渤海区域合作市长联席会第十五次会议，41个成员市市长就“十二五”时期区域合作的新优势、新途径、新特点进行了富有成效的交流与协商，达成了广泛共识。

6月16日，国际乐器文化产业基地项目在河北省武强县开工，该项目已被列为河北省2011年第一批重点项目，并被纳入《河北省文化产业振兴规划》和衡水市重大文化产业带动项目。

6月22日，上海市旅游局与北京、浙江、江苏、安徽等四省市旅游局签订《北京市与长三角地区旅游合作协议》。按照协议，上海市与北京市及长三角地区将依托京沪高铁打造共塑产品、互送客源、同步宣传、异地投诉的旅游合作机制。

7月2日，北京市中关村科技园区管委会与河北省廊坊市政府签署区域战略合作框架协议，确立双方全面区域战略合作关系，明确合作领域和内容。

7月14日，北京银行与渤海银行签署战略合作协议。双方将进入一个全方位、多层次、宽领域的业务合作新时期。

8月4日，天津港与西安国际港务区签署战略合作协议，并为双方共同出资组建的西安陆港津安国际物流有限公司揭牌。根据协议，天津港将在四个方面给予合资公司全力支持，努力将其打造成为西北内陆地区国际物流行业的领先企业。



8 月 26 日，第四届京津冀晋蒙政协区域经济发展论坛圆满完成。会议通过了《第四届京津冀晋蒙政协区域经济发展论坛纪要》，五省区签署合作项目 71 项，总金额 108.3 亿元。

8 月 26 日，人民银行石家庄中心支行出台《河北省金融支持环首都绿色经济圈发展的意见》。《意见》明确了一系列优惠政策，引导金融服务机构加大对环首都绿色经济圈的支持力度。还明确提出了建立制度、加强引导、加强评估、出台细则、合力推进 5 个方面的落实意见，努力推动金融支持环首都绿色经济圈发展取得实效。

9 月 2 日，内蒙古与河北签署了《建设临港产业园和港口项目合作协议书》。在河北省曹妃甸新区建设内蒙古临港产业园，开启了蒙冀两省区跨区域合作的新篇章，开创了内蒙古直接融入东部沿海地区发展的新时代。

9 月 14 日，内蒙古科技厅与中关村科技园区管委会在北京签署了《内蒙古自治区科技厅与中关村科技园区管委会战略合作框架协议》，标志着北京市与内蒙古的合作进入了新的发展阶段。

9 月 22 日，河南省人民政府与北京市人民政府在郑州签署战略合作协议。根据协议，两省市将在生态环保、生态农业、旅游、教育卫生文化、人力资源等 6 大重点领域开展合作。

9 月 22 日，黑龙江省与北京市签订深化粮食产销战略合作协议。黑龙江省每年将安排充足的粮源保障北京市需求，北京市积极为黑龙江省创造相应的市场份额，每年将实现 200 万吨的粮食产销合作目标。

9 月 26 日，“中国薯都”内蒙古乌兰察布市与北京市签署两地商务合作框架协议。

10 月 10 日，银川市与秦皇岛市政府签署了《关于共享口岸资源、促进区域经济合作的框架协议》，两地出入境检验检疫局签署了检验检疫业务合作备忘录。

10 月 18 日，北京、天津、河北、山西、内蒙古五省区市在北京共同签署了《华北五省区市文化发展战略合作框架协议》。今后，华北五省区市将建立文化发展联席会议机制，结合国家文化发展战略，在整合区域文化资源、发挥首都文化中心的辐射作用、提升区域文化发展的影响力和辐射力等方面展开交流合作。

10 月 20 ~ 21 日，第 15 届北京 · 香港经济合作研讨洽谈会在北京举行。本届



京港洽谈会的主题为“共享新商机、共谋新发展、共创新繁荣”，共有 14 场专题活动等相关项目，18 项具有代表性的合作项目当场签约，此次投资合作总价值达 69 亿美元。

10 月 20 日，天津开发区与北京中关村协会联席会战略合作协议签署、中关村高科技产业滨海转移发展基地揭牌和中关村高科技企业落户天津开发区签约仪式举行。今后，开发区将对以这一批企业为代表的中关村高科技企业给予绿色政策通道等各项扶持。

10 月 21 日，北京、天津、河北签署三地银行业监管合作备忘录，三省市银行业监管部门之间正式建立合作机制。备忘录内容明确了三地银监局要在加强监管交流、推动银行业广泛合作、支持地方经济发展等方面实现共赢，通过建立信息交流、检查互助、定期磋商等协调机制，实现对互设银行业金融机构的有效监管。

10 月 27 日，环渤海区域金融合作联席会在天津成立，环渤海地区区域合作组织已达 17 家。这些组织全部由天津市相关部门发起，旨在推动环渤海区域深度务实合作，通过组织多种形式的跨地区经贸活动，搭建了区域间资源共用、信息共享、合作共赢的发展平台。

10 月 27 日，天津港集团与中国外运股份公司近日签署战略合作协议，双方将在物流、港口、航运等领域实施多层次、全方位的战略合作。中国外运将把天津作为整体业务发展布局的重要基地之一，大力支持天津港尤其是滨海新区的物流功能建设。

11 月 10 日，《河北沿海地区发展规划》获国务院批准实施。依据《河北沿海地区发展规划》，河北沿海地区的战略定位是：环渤海地区新兴增长区域、京津城市功能拓展和产业转移的重要承接地、全国重要的新型工业化基地、我国开放合作的新高地、我国北方沿海生态良好的宜居区。《河北沿海地区发展规划》明确了河北沿海地区发展的近期目标和远期目标：到 2015 年，综合实力明显增强，建成环渤海地区新兴增长区域；到 2020 年，区域发展水平进一步提高，成为全国综合实力较强的地区之一。

11 月 10 日，河北省出台《海洋科技及产业“十二五”发展规划》，围绕海水利用、海洋生物等新兴产业，加快海洋经济发展。其中，曹妃甸工业区将作为海水综合利用示范基地重点打造。



11月21日，国家工商总局和北京市政府签署了《关于推进首都广告业发展的战略合作协议》。根据协议，北京将建立国家级广告产业示范区，打造中国广告交易等平台，并组建大型广告传媒集团。

11月23日，贵阳海关与天津海关签署《区域通关合作备忘录》，双方就海运货物区域通关业务达成合作协议。

11月30日，廊坊银行天津分行正式开业。这是廊坊银行继石家庄分行后跨区域设立的第二家分行，也是该行跨省经营、服务京津的第一站，开启了京津冀金融合作的新篇章。

12月11日，天津港与宁夏惠农陆路口岸签署铁水联运合作备忘录，这标志着天津与宁夏携手实施的集装箱铁水联运通道示范项目正式启动。今后，宁夏出口企业将享受陆路口岸与海运对接后的“一站式”服务，中途无须中转，物流成本将大大降低。

12月16日，北京首都国际机场股份有限公司、上海虹桥国际机场公司、上海国际机场股份有限公司、广州白云国际机场股份有限公司共同签署了《北京、上海、广州三地机场运行管理交流合作框架协议》，为北、上、广三地机场之间的友好合作开启了新的篇章。

12月17日，以“首都”冠名的剧院、博物馆、出版发行、影院、影视产业五大联盟在北京成立。

12月22日，天津滨海新区与中国人民银行征信中心签署战略合作协议，中国人民银行征信中心动产融资登记服务公司总部落户北塘经济区。

12月25日，北京、天津、河北、山西、内蒙古五省区市共同签署了《华北五省区市工商行政管理局区域合作协议》，对消费者跨省区市的消费纠纷、投诉举报，工商人员将实行共同受理、联合查办，确保消费者在异地实现快速维权。

B.28

2011年长三角与泛长三角区域经济发展大事记

曹祎遐*

1月13日，以“谋篇·布局·新视野”为主题的第七届中国会展经济国际合作论坛在杭州开幕。

3月1日，上海铁路局铁路建设工作会议提出，“2011年，长三角地区铁路建设项目将达40项，建设总投资预计再超过1000亿元，迎来大规模铁路建设新高潮”。

3月29日，浙东经济合作区第二十次市长联席会议在台州市召开，宁波、绍兴、舟山、台州、嘉兴五市达成共识：以发展海洋经济为契机，加速推进同城效应建设。

3月31日，长江三角洲城市经济协调会第十一次市长联席会议在镇江召开。22个城市就高铁时代的长三角合作广泛交流讨论，并共同签署了《长三角城市合作（镇江）协议》。

4月26日，由南京、镇江、扬州、淮安、芜湖、马鞍山、滁州、巢湖等八市人民政府共同举办的第五届南京都市圈市长峰会在南京紫金山庄会议中心成功举行。

5月10日，在上海举行的长三角地区旅游合作联席会议上，苏浙皖沪三省一市签订了合作框架协议，以建设具有苏浙皖沪地域特色和人文特色的世界著名旅游城市群为合作目标，在交通同城化、信息网络化、服务规范化的基础上，着力解决一些重大的跨行政区域的实际问题，逐步实现区域旅游一体化。

5月16日，第四届长江三角洲地区金融论坛在南京举行。

---

* 曹祎遐，上海社会科学院部门经济研究所。



5 月 17 日，浙江省、江苏省海洋与渔业局在南通举行海域使用权证“直通车”研讨活动。

5 月 31 日，国务院正式批准在江苏省连云港市设立国家东中西区域合作示范区，并批复了《国家东中西区域合作示范区建设总体方案》（以下简称《总体方案》），这标志着中国第一个区域合作示范区正式设立。《总体方案》以服务中国中西部地区发展为宗旨，以连云港市徐圩新区为先导区，创新区域合作模式，重点建设现代物流服务功能区、产业合作功能区、商务服务功能区、科技和人才服务功能区、生态功能区等五大功能区；着力提升出海通道功能，着力完善合作服务体系，着力建设产业合作基地，着力创新合作体制机制，建立推动东中西部区域科学发展的体制机制，力争用 10 年左右时间，把示范区建成服务中国中西部地区对外开放的重要门户、中国东中西产业合作示范基地、区域合作体制机制创新试验区。

6 月 11 日，由浙江省人民政府主办的第十三届中国浙江投资贸易洽谈会以及由商务部、浙江省人民政府主办的第十届中国国际日用消费品博览会在宁波举办。

6 月 29 日，由商务部、江苏省政府主办的第六届跨国零售集团采购会在南京开幕。

6 月 29 日，上海机场集团和美国国家公务航空协会共同合作举办的亚洲公务航空会展签约仪式在沪举行，标志着亚洲公务航空会展正式落户上海虹桥国际机场。

6 月 30 日，国务院正式批准设立浙江舟山群岛新区，舟山成为我国继上海浦东、天津滨海、重庆两江新区后又一个国家级新区，也是首个以海洋经济为主题的国家级新区。舟山群岛新区功能定位是：浙江海洋经济发展的先导区、海洋综合开发试验区、长江三角洲地区经济发展的重要增长极。

6 月 30 日，京沪高铁正式开通。

7 月 19 日，苏浙沪农科院科技兴农示范基地和研究中心在江苏省高淳县成立。

8 月 31 日，《浙江省政府投资预算管理办法》开始实施，这是目前我国首个以立法形式对政府投资进行规范和约束的地方政府法规。

9 月 16 日，联合国工业发展组织（UNIDO）主办的全球 CEO 高层会议在沪

召开，“上海国际工业和信息技术促进中心”和“上海高新技术创新发展中心”在会上宣布成立。

9 月 16 日，首个海峡两岸民营企业共同出资的私募基金——海峡新产业发展基金在舟山创建成立。

10 月 10 日，长三角现代服务业合作与发展论坛召开，提出长三角两省一市以建设全球重要的现代服务业中心为目标，深入推进交流合作，努力构建多层次、全方位的合作机制。

11 月 1 日，中国国际工业博览会在上海开幕，主题是创新转型与战略性新兴产业。

11 月 11 日，首届中国海洋经济投资洽谈会在宁波开幕。

11 月 16 日，长江流域产权共同市场中小企业融资服务中心正式揭牌。其运作模式是以产权交易的方式，为中小企业融资服务，强化泛长三角地区产权交易市场的中小企业服务功能。

11 月 20 日，长三角地区主要领导座谈会提出，长三角正在联动实施多个国家区域发展战略，推动产业的有序转移和科学承接。在完善政府层面合作机制的同时，不断提高非政府层面的参与度，努力形成“政府引导、企业主体、社会参与”的长三角区域合作新格局。

11 月 25 日，杭州都市经济圈第五次市长联席会议在杭州萧山召开。杭州、绍兴、嘉兴、湖州四地市长再次汇聚一堂，共推杭州都市经济圈发展建设。

11 月 30 日，长三角中小企业发展与合作研讨会在淮安举行，苏浙沪两省一市的中小企业主管部门负责人和企业代表交流时均表示，当前国家减税减费的力度还应更大些。

12 月 1 日，金华作为全国首批试点地区，将全面实施货物贸易外汇管理改革。

12 月 7 日，浙江省政府正式出台国内首个引导和规范民间融资的管理办法《关于加强和改进民间融资管理的若干意见（试行）》。

12 月 25 日，国务院国资委监管的 117 家中央企业董事长或总经理等负责人，云集浙江省杭州市参加国务院国资委与浙江省战略合作备忘录签署仪式暨浙江与中央企业合作洽谈会，商议相关合作事宜。

B.29

2011年珠三角与泛珠三角区域经济发展大事记

张建平*

1月20日，泛珠三角区域合作行政首长联席会议秘书处、广东省经济和信息化委员会共同指导，广东省现代物流研究院和泛珠三角合作信息网联合主办的“泛珠三角现代物流业合作发展战略有奖学术征文活动”正式启动。

1月24～28日、2月21～25日，代号为“海龙”的保护知识产权专项行动是粤港澳海关分别在三地来往密切的边境口岸举行的两次保护知识产权联合开展执法行动。这也是打击跨境侵权违法活动的首次合作。

2月18日，粤港金融·科技园项目在广东金融高新技术服务区举行奠基仪式。项目预计总投资逾21亿元。

2月28日，粤港合作第十六次工作会议在广州召开。并签署了《实施〈粤港合作框架协议〉2011年重点工作》。

3月4日，广东省人民政府办公厅印发《实施〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020年）〉评估考核办法》的通知。

3月6日，广东省人民政府和澳门特别行政区政府在北京人民大会堂签署了《粤澳合作框架协议》。

3月7日，广东省人民政府办公厅印发《珠江三角洲地区转变经济发展方式创新工作奖评奖办法（试行）》的通知。

3月18日，广东省实施珠三角规划纲要领导小组会议在广州召开。

3月25日，广东省人民政府办公厅印发《实施珠三角改革发展规划纲要2011年、2012年重点工作任务》的通知。

* 张建平，广东省社会科学院信息中心，副研究员。

3月29日，澳门大学、澳门基金会和社会科学文献出版社共同发布了澳门蓝皮书《澳门经济社会发展报告（2010～2011）》。

3月31日，在广东省港澳办举行的“创新粤港澳合作机制研讨会”上，广东省粤港澳合作促进会咨询委员会正式成立。首批顾问由15名来自粤港澳三地的专家组成。

4月19日，2011年粤澳合作联席会议在广东省珠海召开。会议上广州与澳门正式成立了穗澳合作专责小组。双方组长共同签署了《关于穗澳共同推进南沙实施CEPA先行先试综合示范区合作协议》。今后，双方将在穗澳合作专责小组的推动下，加强合作策划和定期磋商，全面推进广州与澳门在经贸、科技、教育、文化创意、旅游、专业服务等方面的合作，共同推进南沙实施CEPA先行先试综合示范区建设。

5月11日，广东省政协在广州召开贯彻落实《粤澳合作框架协议》座谈会。

5月21日，广东省人民政府发布《广东省人民政府关于2010年度实施〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008～2020）〉评估考核情况的通报》。

5月21日，珠三角九市产业转型升级巡回检查讲评总结会在广东省广州召开。中共广东省委书记汪洋、省长黄华华出席会议并讲话。

6月9日，珠江三角洲环境保护一体化规划专责工作组第一次会议在广东省广州召开。会议审议并通过了《珠江三角洲环境保护一体化规划（2011～2012年）》实施计划和专责工作组机制。

6月10日，珠江三角洲基础设施建设一体化规划专责工作组在广东省广州召开第一次会议。

6月15日，“泛珠三角区域部分省及省会城市社会医疗保险异地就医合作框架协议签约仪式暨研讨会”在广州召开。湖南省、海南省、云南省3个省级医疗保险经办机构，福州市、南昌市、长沙市、广州市、南宁市、成都市6个省会城市医疗保险经办机构代表签订了《泛珠三角区域部分省及省会城市社会医疗保险异地就医合作框架协议》。

6月20日，广东省人民政府办公厅转发省文化厅《关于加快珠江三角洲地区文化创意产业发展的指导意见》的通知。

6月23日，第十二次粤港澳文化合作会议在广东省广州召开。

7月4日，港珠澳大桥建设水上安全监管工作联络协调机制会议在广东省中



山召开。广东海事局联合港珠澳大桥管理局、深圳海事局等监管单位，与港珠澳大桥建设和施工单位签署了《共建港珠澳大桥建设平安水域合作备忘录》。

7 月 7 ~8 日，广东省人民政府和香港特别行政区政府联合主办，广东省对外贸易经济合作厅、香港特别行政区政府商务及经济发展局协办的“2011 粤港经济技术贸易合作交流会”在香港举行。

7 月 14 日，广东省人民政府发出《关于建立广东省实施珠三角规划纲要专家库的通知》。

7 月 18 日，2011 年穗澳合作会议第一次会议在广东省广州南沙举行。会后，双方签署了《广州澳门加强会展业合作协议》、《穗澳加强旅游合作备忘录》、《2012 澳门·广州名品展合作备忘录》以及《关于举办“2011 年穗澳商协会联席会暨行业合作对接洽谈会”的合作协议》4 项合作协议。

7 月 25 日，广东省人民政府与交通运输部在广州签署《贯彻落实〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要〉加快推进交通运输科学发展会谈纪要》。

7 月 25 日，2011 年广东省珠江三角洲地区与日本经贸合作交流会在日本东京举行。包括丰田、本田、日产、电装、日立、东芝等 637 名著名日本大型企业、机构代表出席经贸交流会，与会人员超 1000 人。

8 月 22 日，广东省人民政府和澳门特别行政区政府共同在澳门举行“粤澳合作框架协议暨横琴政策创新宣讲会”，公布国务院最近批复的横琴开发创新政策。

8 月 23 日，粤港合作联席会议第十四次会议在香港召开。会后，粤港双方签署了《粤港知识产权合作协议（2011 ~2012）》、《关于穗港合作推进南沙新区发展意向书》、《关于建立粤港两地跨境电信网络严重故障应急通报机制的安排》、《粤港应对气候变化合作协议》和《岭南通·八达通联名卡发行合作框架协议》5 份合作协议。

8 月 25 ~26 日，泛珠三角区域各省区社科联及港澳社科界联合举办、江西省社科联承办的“2011 年泛珠三角区域合作与发展社科专家论坛”在江西省南昌召开。主题是：加快转变发展方式，深化合作，绿色发展。来自泛珠三角 9 省区社科联负责人、专家学者和澳门社科界代表共 40 多人参加了本次论坛。

8 月 27 日，珠三角改革发展研究院成立揭牌仪式在广州中山大学举行。常务副省长、研究院名誉院长朱小丹，中山大学校长许宁生分别致词并为研究院揭

牌。省政府确定的2011年度珠三角改革发展研究课题也同时正式公布。

9月2日，粤港澳旅游推广机构主办的“粤港澳旅游高层会议”以及“2011年粤港澳旅游之夜”在广东省广州举行。

9月14日，中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅发出《关于深化珠江三角洲地区农村综合改革的若干意见》。

9月21~22日，江西省人民政府承办的第七届泛珠三角区域合作与发展论坛暨经贸洽谈会在江西南昌召开。大会签约项目累计1544项，签约总金额4512.83亿元，参会人数达5万。

9月24日，广东省人民政府办公厅印发《广东省实施〈珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020年)〉督查办法（试行)》的通知。

9月29日，珠江三角洲产业布局一体化规划专责工作组在广东省广州召开会议。

10月1~5日，第五届穗港澳ACG动漫游戏展在广东广州锦汉展览中心举行。本届ACG动漫游戏展共设300个参展商位，共计有24万人次入馆，远超2010年的19.3万人次。

10月9日，广东省人民政府办公厅发布《广东省实施珠江三角洲地区改革发展规划纲要保障条例》，经广东省第十一届人民代表大会常务委员会第二十七次会议审议通过，自2011年9月1日起正式施行。

10月27日，广东省人民政府和香港特别行政区政府联合主办的“2011粤港—波兰经济技术贸易合作交流会”在波兰首都华沙举行。粤港两地与波兰及其他欧洲国家的高层官员、工商企业界人士近2000人出席大会。在交流会上，广东与波兰以及欧洲企业举行了项目签约仪式，共签订经贸投资合作项目总金额98.48亿美元，其中“走出去”项目金额28.3亿美元，“引进来”外资项目金额13.27亿美元，贸易成交金额56.91亿美元。

11月6日，广东省人民政府主办的2011年广东国际旅游文化节泛珠三角旅游招商会在广东省韶关举行。会上共签订外商投资项目127宗，涉及外资总金额26.62亿美元。

11月24日，第二届珠三角地区价格工作联席会议在广东省广州召开。2011年广东省内珠中江、广佛肇、深莞惠三大经济圈已分别实现年票互认。

11月28日，深澳合作会议在澳门召开。双方签署了文化创意、旅游和投资



促进等方面的 3 项合作协议。

12 月 1 日，粤澳金融 IC 卡在中山、珠海、澳门正式互通，包括粤澳两地公交车乘搭以及一直困扰两地车辆来往的停车问题都有望解决。

12 月 2 日，中国绿色公司联盟、广东省低碳发展研究会、根源投资有限公司、中国企业家俱乐部等共同发起的“珠三角企业绿色联盟”在广东省佛山市南海区里水镇中企绿色总部举行启动仪式。主题是：绿色变革、科技创新。成立了“珠三角企业绿色联盟”，旨在为企业探寻低碳经济发展方式、转变生产方式提供更为广阔高效的平台。

12 月 13 日，《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》补充协议八在香港签署。

12 月 14 日，《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》补充协议八在澳门签署。该协议将从 2012 年 4 月 1 日起正式实施。

B.30
2011年山东半岛城市群区域经济发展大事记

杨维凤*

1月4日，国务院以国函〔2011〕1号文件批复《山东半岛蓝色经济区发展规划》（以下简称《规划》），这是"十二五"开局之年第一个获批的国家发展战略，也是我国第一个以海洋经济为主题的区域发展战略。依据《规划》，山东半岛蓝色经济区的战略定位是：建设具有较强国际竞争力的现代海洋产业集聚区、具有世界先进水平的海洋科技教育核心区、国家海洋经济改革开放先行区和全国重要的海洋生态文明示范区。根据《规划》提出的目标，到2015年，山东半岛蓝色经济区现代海洋产业体系基本建立，综合经济实力显著增强，海洋科技自主创新能力大幅提升，海陆生态环境质量明显改善，海洋经济对外开放格局不断完善，率先达到全面建设小康社会的总体要求；到2020年，建成海洋经济发达、产业结构优化、人与自然和谐的蓝色经济区，率先基本实现现代化。

1月18日，济南市人民政府与山东大学签署战略合作框架协议。双方商定在发展战略规划、战略性新兴产业、服务业发展、现代农业、科技合作和创新平台建设、大学科技园建设、人才培养和教育合作、医疗卫生、社会文化事业等九大领域开展紧密合作。

2月13日，国土资源部与山东省人民政府签署了《关于创新国土资源管理体制机制共同推进黄河三角洲高效生态经济区发展及地质找矿合作协议》。双方就创新国土资源管理体制机制，共同推进黄河三角洲高效生态经济区发展，加快山东优势矿产资源勘查与开发利用达成共识。

2月18日，山东半岛蓝色经济区项目推介和签约仪式在北京举行。山东省

* 杨维凤，北京市社会科学院经济所，博士，副研究员。



政府与 12 家大型商业银行和 6 家保险公司签署了战略合作协议，山东半岛蓝色经济区 7 市签署了 23 个重大项目合作协议，总投资 2579.4 亿元。

2 月 25 日，济南市与德州市签署了《济南市与德州市环境保护合作交流协议书》。济南、德州两市将从建立合作交流工作机构、实现监测资源共享、联合查处违法行为、实施区域流域污染联防联控等方面，全方位开展交流合作，这对探索大都市圈内环保协作、构建生态宜居的环境友好型都市圈具有十分重要的意义。

3 月 3 日，济南、青岛、淄博、枣庄、济宁、潍坊、泰安和德州八个京沪高铁沿线和相连城市成立了“山东高铁旅游城市联盟”，共同打造以“高铁自由风、好客山东行”命名的一系列旅游项目。

3 月 14 日，由日照碧波茶业有限公司牵头成立的北方茶产业技术创新战略联盟，被正式确定为山东省第二批产业技术创新示范联盟。

3 月 22 日，日照、临沂两市签署了《临沂日照两市推进区域合作协议》。根据协议，日照、临沂两市将在建立两市合作推进机制，加强两市规划衔接与产业联动，加快两市基础设施一体化建设，进一步发挥日照港口辐射与临沂腹地支撑功能，推进市场体系一体化建设进程，推进两市生态环保合作，推进两市旅游、文化、人才交流与合作七个方面进行合作。

3 月 30 日，山东威海蓝色经济区建设恳谈暨项目推介会在北京举行。按照《山东半岛蓝色经济区发展规划》，威海市将打造山东半岛蓝色经济区、高端海洋产业集聚区、中日韩区域经济合作试验区、滨海生态人居示范区。到 2015 年，该市的海洋产业增加值占生产总值的比重达到 35%，海洋科技进步贡献率提高到 65% 左右。

4 月 22 日，山东省风电装备产业联盟在济南成立。

5 月 5 日，山东省发布《关于加快培育和发展战略性新兴产业的实施意见》，确定了战略性新兴产业的 6 大领域和 33 个重点。

5 月 7 日，济南市政府与中国化工集团公司在北京签署战略合作协议。根据协议，中国化工集团公司将在济南化工产业园投资大型工业项目。

5 月 9 ~ 13 日，2011（香港）山东周活动在香港举行。共签订合作项目 30 个，总投资额 150 亿美元。

5 月 9 日，山东济南、青岛等 9 市被商务部确定为第二批与港澳《关于建立

更紧密经贸关系的安排》（CEPA）示范城市，将获得与港澳开展经贸合作的先行先试权。

6月30日，世界最长跨海大桥——青岛胶州湾大桥、国内最长海底隧道——青岛胶州湾隧道同时通车。桥隧的通车极大地提高了区域同城化协调发展水平，青岛进入1小时经济圈。

7月5日，青岛与济宁、临沂分别签署合作框架协议，将在交通、旅游、金融、物流与会展、产业发展、市场与城市建设、科技与教育、人力资源等领域开展全方位合作。

7月20日，日照市人民政府与中国铁路物资股份有限公司签署战略合作协议。根据协议，中国铁路物资股份有限公司和日照市将在矿产、煤炭、钢铁贸易及相关综合性物流服务等方面，不断加大合作力度，拓宽合作领域。

8月4日，山东省云计算产业联盟在济南成立。

9月16日，《关于进一步加强农村金融服务支持“三农”发展的通知》向社会公布。这是山东省首个金融支农专项文件，该文件强调加大涉农贷款投放，促进农业增产、农民增收。

9月19日，由山东省农科院玉米研究所牵头组建的山东省玉米产业技术创新联盟在济南成立。

10月2日，北京银行与济南市人民政府签署战略合作协议，北京银行将全力支持“实力济南、魅力济南、宜居济南”建设。

10月8日，中棉集团山东物流园在滨海经济技术开发区举行开工奠基仪式，建成后将是国内最大的棉花综合产业园。

10月13日，山东葱类产业技术创新战略联盟在潍坊安丘成立。

11月2日，中国传媒大学与青岛经济技术开发区在青岛签订了战略合作协议。根据协议，双方将共同合作在青岛经济技术开发区打造中国传媒大学青岛传媒文化基地。中国传媒大学青岛传媒文化基地项目被列为山东省文化产业22个重大项目之一、青岛市文化产业重大项目之首。

11月8日，山省政府常务会议研究通过并印发实施《关于加大金融财税支持力度促进小微企业持续健康发展的意见》。《意见》要求，加大对小微企业的信贷支持，合理确定小微企业贷款期限和利率。

11月8日，山东省林业局与淄博市政府签署发展现代林业共建生态淄博合



作协议。协议提出，通过合作共建，努力建设比较完备的林业生态体系、比较发达的林业产业体系、比较繁荣的生态文化体系。

11月8日，日照港与韩国釜山港就开展通航业务合作签订谅解备忘录，这是首届青岛港、日照港、烟台港、威海港、韩国釜山港中韩“4+1”港口战略联盟联席会议召开以来，釜山港与日照港签署的首份谅解备忘录。根据该备忘录，日照港与釜山港将进一步密切和强化战略联盟伙伴关系，积极开辟两港间集装箱定期班轮航线，支持船公司航线发展，为挂靠两港的船舶提供质优价廉的服务，全力支持双方发展成为东北亚枢纽港，并在货源流向、船公司航线开辟上给予大力宣传与引导。

11月16日，山东工艺美术学院与淄博市政府签订合作协议。双方将在淄博市工艺美术产业发展、文化创意产业发展等方面进行广泛深入的合作。

11月29日，由山东省人民政府主办的山东省文化产业重点项目推介会在北京举行。本次推介会的文化产业项目以核心层和新兴产业为重点，代表了当今文化产业发展的趋势和方向。推介会共推出236个文化产业项目，重点项目122个，现场签约项目22个，投资总额839.83亿元，融资总额519.92亿元，投资超过10亿元的文化产业签约项目共15个。其中，临沂东方之爱影视文化旅游产业园、泰山文化产业园、东方文博城、中国传媒大学青岛传媒文化基地等项目投资均超过30亿元

12月6日，中科院软件所青岛研发基地落户青岛。它将面向青岛及周边地区的家电电子、海洋科技、轨道交通、现代物流等产业领域，建设软件研究开发基地以及技术支撑和公共服务平台。

12月7日，山东省国土资源厅发文批准在潍坊建立“山东测绘地理信息产业基地”。

12月9日，东营市与中国林科院签署科技合作协议。按照协议，双方将在黄河三角洲高效生态经济区发展规划的指导下，通过在东营市建立“中国林科院黄河三角洲综合试验站”、“中国林科院珍贵绿化树种研究中心”和“华北现代林业科技培训中心”，把黄河三角洲建设成为中国河口盐碱地、湿地及珍贵绿化树种研究中心、成果示范区与转化基地、华北现代林业科技培训中心。

B.31

2011 年东北地区经济发展大事记

刘志海*

1 月 1 日，将俄罗斯的原油输送至我国境内的中俄原油管道正式投入商业运营，标志着我国东北方向的原油进口战略要道正式贯通。

1 月 6 日，吉林省汽车零部件合资合作项目签约仪式在长春举行。此次签约，为提高汽车零部件在省内配套率，壮大产业集群，实现全省 400 万辆汽车规划目标打下坚实基础。

1 月 9 日，由国家发展改革委、国家林业局主办的《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划》宣传贯彻会议在哈尔滨举行，大小兴安岭林区生态保护与经济转型进入启动实施阶段。

1 月 28 日，中国北车集团公司与重庆市政府签署协议，将以中国北车长春轨道客车股份有限公司子公司——重庆长客轨道车辆有限公司为基础，建成北车集团在西南部最大的轨道交通装备研制和维修基地。

2 月 27 日，在黑龙江省 2011 年产业项目建设推进会上，黑龙江省政府 7 位副省长代表省政府分别与各市（地）签署了重点推进产业项目责任书。按照规划，全年黑龙江省将重点推进产业项目 445 项，总投资 3024 亿元，其中 2011 年计划投资 907 亿元。

4 月 15 日，大连机场举行空港物流中心开工奠基仪式和大连至法兰克福国际货运航线首航仪式。地面、空中齐头并进，标志着大连航空物流业发展开始进入新阶段。

4 月 21 日，大连市政府与中国建设银行签署全面金融合作协议，中国建设银行船舶融资产品中心（大连）、中国建设银行大连物流金融产品创新实验室同时揭牌成立。

---

* 刘志海，吉林省社会科学院副研究员，研究方向为区域经济。



4 月 25 日，亚太旅游协会发布的《中国旅游业发展预测 2011 ~ 2013》中指出，“大东北旅游圈”率先试水区域一体化。随着旅游线路、合作模式及机制的日益完善，东北旅游业成为率先试水区域一体化和促进产业结构调整、升级的重要产业之一。大东北旅游圈格局正日益显现。

4 月 26 日，中国、俄罗斯和朝鲜三国间第一个同时免签证的环形跨国旅游项目正式运营。此举意义重大，标志着东北亚区域各国间的合作实现新突破。

5 月 8 日，辽宁省政府与国家林业局《合作共建绿色辽宁框架协议》签字仪式在辽宁友谊宾馆举行。省长陈政高、国家林业局局长贾治邦出席签字仪式。副省长陈超英主持签字仪式。

6 月 2 日，黑龙江省与中央企业交流合作项目签约仪式在北京举行，一批中央企业与黑龙江省签订了涉及能源、装备制造、煤化石化、电子信息、绿色食品、现代服务业等行业的 58 个合作项目，总投资额达 1283 亿元。

6 月 9 日，黑龙江（香港）活动周在香港会展中心开幕。黑龙江省省长王宪魁在开幕式致辞时表示，“十二五”时期，黑龙江省将加快发展新材料、生物、新能源装备制造、交通运输装备制造、新型农机装备制造、绿色食品、矿产、煤化、林产品加工及现代服务业十大重点产业。

6 月 19 日，历时五天的第二十二届中国哈尔滨国际经济贸易洽谈会落下帷幕。本届哈洽会上，22 个交易团组与 58 个国家和地区签订各类涉外合同 178.2 亿美元，签订国内贸易、国内经济技术合作项目总额 2215.9 亿元人民币。

7 月 3 ~ 4 日，中共中央政治局常委、国务院总理温家宝先后来到辽宁本溪、沈阳等地，深入工厂企业、科研院所、农贸市场，来到保障房建设工地、就业服务中心和居民社区，就经济运行有关问题进行调研，并在沈阳主持召开辽宁、江苏、浙江、广东四省经济形势座谈会。

7 月 5 日，吉林省委书记孙政才、省长王儒林在长春会见了中国北车集团公司总经理崔殿国一行，并共同出席了省政府与中国北车集团《“十二五”轨道客车、风电装备产业基地建设合作协议》签字仪式。

7 月 17 日，“中俄两国四地”国际旅游休闲合作项目在黑龙江省五大连池市启动。来自中国和俄罗斯相关地区政府和旅游企业的代表，共同为这一合作项目推开启动之门。

7 月 18 日，黑龙江省林业厅与深圳巨融投资有限公司签订合作协议，在黑

龙江省建立中国（黑龙江）森林食品现代交易中心——打造世界级森林食品产品综合体战略合作框架协议。预计双方将用5年时间，通过该交易中心把黑龙江省寒带黑土森林食品、产品产业，打造成为总量达400亿元人民币以上的世界级品牌产业，在黑龙江省构建一个现代森林食品产业综合体，并全面拉动相关配套产业发展。

7月22日，中国一汽新能源轿车下线暨首批车投放仪式，在中国一汽新能源汽车分公司举行。此次下线的奔腾（PHEV）插电式混合动力轿车和奔腾（EV）纯电动轿车，各项性能和技术指标均达到国内新能源轿车的领先水平，标志着一汽集团在实施“蓝途战略”、加快推进自主创新发展进程中，又迈出了历史性步伐。

9月1日，第十届中国国际装备制造业博览会在沈阳国际展览中心隆重开幕。本届制博会以“高新技术与装备制造”为主题，由国家发改委、商务部、工信部、中国贸促会、辽宁省政府主办，沈阳市政府承办。汇聚了来自18个国家和地区，以及国内24个省（区、市）的960家企业参展，展位总数达到4260余个，创下了自2002年举办制博会以来的新纪录。

9月6日，第七届中国吉林·东北亚投资贸易博览会在长春市开幕，本届东北亚博览会共吸引了101户世界500强企业参会。

9月14日，世界经济论坛2011年新领军者年会（第五届夏季达沃斯论坛）在大连开幕。国务院总理温家宝出席开幕式，并发表了题为《实现更长时期、更高水平、更好质量的发展》的致辞。

9月22日，东北东部区域14个市（州）共同制定了《东北东部经济区沿边开放带发展规划》和物流、旅游一体化发展专项规划，一致同意设立东北东部区域合作发展行动基金，推行区域内旅游一体化，给予区域内投资者最优惠的投资政策等。

10月10日，国务院副总理王岐山出席在北京举行的第六届中俄经济工商界高峰论坛开幕式并致辞。王岐山说，近年来，中俄经济合作全方位快速发展，亮点纷呈。双边贸易额大幅增长，中国已跃居俄罗斯第一大贸易伙伴。两国在石油、天然气、煤炭、电力、新能源等领域合作成果丰硕。航空、航天、交通运输、基础设施等领域大项目合作扎实推进。人民币和卢布实现挂牌交易。地方合作蓬勃发展。事实证明，中俄经济合作的内生动力十分强劲。



10 月 12 日，中俄总理第十六次会晤期间，双方就管道原油贸易价格问题达成一致。

10 月 16 日，由大连、丹东、营口、盘锦、锦州、葫芦岛、朝阳 7 个城市组成的辽宁沿海城市经济联合体，在朝阳共同签订了《辽宁沿海城市经济联合体旅游一体化合作协议》，共同推动旅游一体化发展。

11 月 12 日，在辽宁抚顺召开的“2011 沈阳经济区书记市长联席会议”上，省有关部门分别与沈阳经济区八城市市长签署沈阳经济区一体化合作发展框架协议，明确了八城市在教育、社保、交通、卫生、金融、检验检疫等方面的合作协议，进一步打破行政壁垒，整合和优化配置资源。

11 月 15 日，沈阳机床集团与世界 500 强企业德国舍弗勒集团正式签署战略合作协议。此举不仅标志着沈阳机床从产品、技术到服务整体得到国际高端客户认可，更意味着沈阳机床成功嵌入世界顶级制造产业链条，朝着“既大又强”国际化企业建设目标迈进了关键一步。